



REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

Volume 1

2009





REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

Volume 1

2009

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

January

ISSN 0382-1420



Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting Volume I of my 2009 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Michael Ferguson".

Michael Ferguson, CA
Auditor General

Fredericton, N. B.
January 2010

La Caisse populaire de Shippagan

Contents

Introduction	3
Main points.....	3
Management practices	6
Allowance for losses	14
Other accounting issues	28
Management's compensation.....	31
Governance issues	34
The auditors and their audits of the financial statements.....	40
Regulatory issues	46
Recommendations	53



La Caisse populaire de Shippagan

Introduction

1.1 The Minister of Finance requested that we report to the Legislature on the sequence of events that led to the government's intervention in la Caisse populaire de Shippagan (LCPS). This request was under section 11(1) of the *Auditor General Act*. Under section 11(2) of that Act, the Auditor General has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act*, which include the power to compel witnesses to appear.

1.2 Because of the nature of this work, we hired KPMG Forensic Inc. (KPMG) to perform the field work. In the course of their work, KPMG asked four members of the former senior management group at LCPS to consent to an interview; three declined. The former general manager agreed to an interview, but various impediments arose making it impossible to arrange the meeting. We did not compel any of these people to talk to KPMG. We decided not to invoke the powers available to us under the *Inquiries Act* since it was not our normal practice.

1.3 This report is based on information reported to us by KPMG Forensic Inc. In this report we have included the information that KPMG provided that helps to explain what happened. We have also included our own opinions of certain events. Those are identifiable because they are italicized. The opinions we have reached are our own, not necessarily those of KPMG Forensic Inc. They may also not be the same opinions or conclusions that others might draw. At the end of this report, we have six recommendations, responding to the request from the Minister of Finance to provide our "opinion on how to better prevent this type of exposure in the future."

Main points

1.4 *LCPS accumulated large losses that resulted in the Province of New Brunswick spending over \$37 million of taxpayers' money, and providing a further guarantee of \$16.5 million, to stabilize LCPS. The blame for the large losses incurred by LCPS requiring the infusion from government rests with one or more members of the LCPS former senior management group. Four members of senior management had their employment with LCPS terminated during*

2004. While management was to blame for the losses, there were others that could have prevented or minimized the losses earlier in the sequence of events, in particular the Board of Directors of LCPS during the period we reviewed.

1.5 We believe that some of the actions of the former general manager, Mr. Belonie Mallet, caused financial harm to LCPS while at the same time appearing to be to his personal benefit. It is harder to say the extent to which the other members of senior management may have been involved in the same activities.

1.6 The irregular activities that occurred at LCPS were subtle. They were aimed at making the organization look profitable and look like it was growing, while at the same time covering up financial problems that were occurring. When the external auditors or the regulators started to get close to uncovering the problems, LCPS used aggressive actions to impede them from taking appropriate action. Because the organization appeared to be doing well, one or more members of the former senior management group were being paid large salaries and collecting large dividends on a class of preferred shares of LCPS.

1.7 The actions of management may have been partly motivated by a desire to have a successful business or to drive business growth in the region. They could have perhaps rationalized their actions by pointing to the fact that LCPS was a growing business that brought prestige to the area, that it was a supporter of local businesses, that it was helping people with poor credit reestablish their credit, and by actions such as gifting some LCPS preferred shares to a New Brunswick university.

1.8 Nevertheless, the common theme in the problems encountered at LCPS up until 2004 is failure. Failure of one or more members of the former senior management team to manage the business in a responsible manner; failure of the Board of Directors at the time to provide effective oversight to the organization; failure of the auditors certainly for the 31 May 2002 and 2003 fiscal year ends to report on the material misstatements in LCPS's financial statements; failure of CUSF/RMA¹ to recognize the seriousness of some of the issues they

1. The regulatory oversight of LCPS fell under the jurisdiction of the Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited which operated under the name Credit Union Stabilization Fund up until about 31 March 2004, and operated under the name Risk Management Agency thereafter. In this report we have referred to this organization as CUSF/RMA.

identified in inspections carried out early in the time frame we examined; failure in the regulatory regime to give adequate powers to the CUSF/RMA to be able to act when it became aware of problems; failure of the Superintendent of Credit Unions to act on a timely basis despite having the authority to do so; and failure on the part of the government of the day to have in place a full time properly resourced Superintendent of Credit Unions during the critical time period.

1.9 *While CUSF/RMA must shoulder some of the blame, we found that once they realized the significance of what was occurring at LCPS, they did everything they could to try to stop it. They just did not have the authority to take meaningful actions. Had the Superintendent taken action when CUSF/RMA recommended it, the total loss to New Brunswick taxpayers would probably have been about half of what it eventually was.*

1.10 *The years in which the need for quick intervention should have been obvious and when that intervention could have minimized the losses that were ultimately realized, were 2001 and 2002. Swift action in 2003 would also have helped to reduce the losses, but by then many of the eventual losses had already accumulated.*

1.11 *The one success in this sequence of events was the realization by the new Board of Directors, and the new Board president, Ms. Jacqueline Hébert, in 2004 that LCPS was in trouble and that it needed supervision. The Board then requested that the Superintendent place LCPS under supervision.*

1.12 *The fallout from this problem is still going on. The work leading to the preparation of this report has cost taxpayers more than \$1.4 million, spread out over three fiscal years. This cost also could have been avoided had organizational and regulatory oversight operated as they should have.*

1.13 *We address the sequence of events that led to the government's intervention in LCPS under the following headings:*

- management practices;*
- allowance for losses;*
- other accounting issues;*
- management's compensation;*
- governance issues;*
- the auditors and their audits of the financial statements; and*

- regulatory issues.

Management practices

Introduction

1.14 *One or more members of the former LCPS senior management group used a number of questionable management practices which they protected by being adversarial toward their external auditors and their regulators.*

1.15 *In our opinion, LCPS displayed contempt for the regulatory process, and in particular the oversight role played by CUSF/RMA. The harder CUSF/RMA tried to get LCPS to comply with rules, regulations, policies and legislation, the harder LCPS pushed back. On numerous occasions lawyers were engaged either to express legal opinions or because legal action had been initiated by LCPS.*

Loan related practices

1.16 KPMG identified a number of management practices related to the loan portfolio that appeared to be abnormal, as described below.

Establishing loan allowances

1.17 In the section of this report on Allowance for Losses, we identify a number of poor management practices related to the establishment of allowances for losses. A good summary of the many weaknesses in the approach management took to determining the appropriate amount of allowance to record can be found in a 1 June 2004 report from the firm Marcil Lavallée chartered accountants to CUSF/RMA.

1.18 Marcil Lavallée pointed out that in many cases LCPS had failed to adequately recognize the impairment of loans where the credit quality of the borrowers had seriously deteriorated and where there was no reasonable assurance of collecting the loans. They also identified that LCPS had failed to assess the impairment of connected delinquent loans and failed to assess the realizable value of security.

1.19 Marcil Lavallée also said that LCPS failed to assess loan delinquency for many line of credit loans and commercial line of credit loans in excess of authorized limits and they had failed to assess the impairment on large overdraft accounts with no authorized lines of credit, including those that LCPS had identified as high-risk.

Allowance not properly recorded in monthly financial statements

1.20 LCPS prepared monthly financial statements for internal use. KPMG learned through the interview process that the total allowance for impaired accounts was determined at the beginning of the year and was expensed monthly at an amount equal to 1/12th of the budgeted amount, rather than based on the best estimate at the time.

This approach meant that anyone looking at a monthly financial statement of LCPS, including its Board of Directors, would not have an accurate picture of the soundness of the amounts owing to LCPS. As we will see in the section on Allowance for Losses in this report, when CUSF/RMA raised this issue, LCPS responded by recording offsetting assets and liabilities to make it look like they were recording the allowance monthly. This was an irregular response that appears to have been designed to deceive CUSF/RMA.

1.21 The issue of recording monthly allowances was eventually reviewed by an arbitration panel formed by the Court of Queen's Bench as the result of LCPS appealing a decision of the Superintendent to the courts. The panel said that in its opinion:

...the Caisse should record the allowance for impaired loans, in the income statement, on a monthly basis. The period in which they calculate the impairment is monthly and the Caisse prepares monthly statements for their internal use. Having calculated the balance we see no support in Section 3025 [of the Canadian Institute of Chartered Accountants' Handbook] for the deferral and amortization method used by the Caisse... We recognize that the recording of the actual change in the allowance each monthly [sic] could cause significant fluctuations in the monthly charge and suggest that this is reality and the Caisse's Board will be better informed of the actual results of operation by understanding the reasons for variances between budget allowances and actual allowances. It also may result in directives from the Board to assist management in granting loans to specific industries, etc. on a timely basis or making other decisions relating to credit granting at certain times.

Loans in excess of prescribed limits

1.22 On various occasions LCPS allowed individual loans to exceed the maximum commercial lending limit of \$1.0 million. In one case, at 31 May 2003, one company group had exceeded the limit by \$1.5 million.

1.23 They also allowed the group maximum concentration limit of \$2.5 million to be exceeded in a number of cases, one of which exceeded the limit by over \$3.0 million.

1.24 LCPS' lending policies allowed overdraft accounts on a temporary basis of up to 45 days. The LCPS Lending Policies as

approved by CUSF/RMA indicated a maximum overdraft for an individual member of \$30,000 and a maximum total overdraft balance for LCPS of \$150,000. The Board of LCPS had approved higher limits but those limits were not approved by CUSF/RMA. KPMG identified one situation where the overdraft was continuous and reached an amount of \$2.1 million at 31 May 2004. KPMG identified examples where commercial borrowers were allowed to make payments on their loans from their overdraft account, even though those overdraft accounts exceeded authorized limits.

1.25 Many lines of credit were in excess of their individual authorized limits, reaching a maximum excess of \$10.8 million at 31 May 2004, which was 139.1% of the 31 May 2002 excess.

1.26 KPMG found no evidence in the information provided to them that any member or members of the former LCPS senior management group consistently reviewed the loan details, credit worthiness and risk profile with CUSF/RMA as required by the *Credit Unions Act* (the Act), when the total aggregate of loans was in excess of the authorization.

1.27 The 15 May 2000 inspection report by CUSF/RMA noted variances on approval and application processes and security requirements in over 60 percent of the new personal lending accounts tested and over 90 percent of the new commercial lending accounts which were inspected.

1.28 LCPS was also in violation of paragraph 5(a) of Regulation 94-5 to the *Credit Unions Act* requiring that mortgage loans not exceed 75 percent of the lower of the selling price and the appraised value of the property. The position of LCPS as outlined in a 16 June 2000 response to the CUSF/RMA inspection report was that LCPS was relying on section 103 of the Act which required that every director and officer shall exercise the care, diligence and skill that a prudent person would exercise.

Out-of-jurisdiction loans

1.29 According to the regulations to the Act, subject to specific approval of the Superintendent of Credit Unions, which was never given, LCPS was limited to operating within New Brunswick. As such LCPS' membership and the loans that LCPS issued were limited to residents of New Brunswick. KPMG identified that LCPS issued \$16 million in new out-of-jurisdiction loans in the year ended 31 May 2004. In total, \$30.2 million of new out-of-jurisdiction loans were issued over the period 1998 to 2004. KPMG identified that as at

31 May 2004, LCPS had 146 loans at an interest rate of 29.9% that were owed by clients outside New Brunswick, with a total face amount of almost \$1.2 million.

1.30 Based on email and other correspondence obtained by KPMG, it appears that out-of-jurisdiction lending was a business strategy of the former senior management group. One loan in particular was for \$750,000 and was for a risky investment in a foreign country. KPMG found no evidence that the former senior management group performed any financial analysis of the loan. This loan was issued during the fiscal year ended 31 May 2000, and by March 2001, the company had stopped making principal payments on the loan.

High risk activities

1.31 *LCPS engaged in a number of high risk activities.* As early as 1998, the Superintendent had questioned LCPS' practice of offering above market rates of interest on deposit certificates to out-of-jurisdiction depositors.

1.32 LCPS later started to compete with other large lending institutions on various high risk products such as high interest rate loans but they had very little experience with such high risk products. One high interest rate loan product issued by LCPS carried an interest rate of 29.9%. KPMG identified that during the time period that LCPS was issuing high interest rate loans, between October 2001 and April 2004, they were issuing an average of 40 new loans each day.

1.33 CUSE/RMA and some Board members of LCPS reported that they had never seen a proper business plan for the new 29.9% interest rate loan product. KPMG was told that the loan recovery process for these high interest vehicle loans took approximately nine months to complete, and that initially, there was no one to follow up on the delinquent loans or to repossess assets.

1.34 During this same time period, LCPS was actively pursuing used vehicle dealers in New Brunswick, Quebec and other parts of Atlantic Canada. LCPS offered to finance people buying a vehicle from the dealer, and offered to provide the dealer with a line of credit or loan to finance the dealer's vehicle inventory. LCPS eventually had approximately 100 of these dealer arrangements in place.

1.35 LCPS was also extending higher risk credit to their regular commercial clients. For example, one commercial client was having trouble making loan payments – drawing on its already overdrawn

line of credit at LCPS to do so. It also owed money to other lenders and those other lenders had priority over LCPS on many of the company's assets. On 6 June 2001 this company was in default of its loan terms with its other lenders. Despite this, LCPS extended the company an additional \$1.6 million in loans from 31 May 2001 to 31 May 2003.

The flush process

1.36 KPMG learned through interviews that changes were routinely made to LCPS' loan portfolio files at the request of one or more members of the former LCPS senior management group. This practice was referred to as the "flush" process. The flush process appears to have been used by LCPS to allow for temporary adjustments to loan files. As a result of this process, the system aging and therefore the assessment of delinquent loans did not reflect the original loan agreements as reported to the Credit Committee of LCPS.

1.37 KPMG was told during interviews with staff and Board members that one or more members of the former LCPS senior management group would on occasion instruct staff to change the loan payment amounts from their original amount to one cent. That way, if the one cent plus accrued interest was paid, the loan would not appear on delinquency reports. KPMG identified 1,309 such changes; 1,038 were changed back to another value by the new LCPS management in 2004.

1.38 KPMG was also told that one or more members of the former LCPS senior management group would on occasion instruct staff to change the next loan payment date to a future date with little explanation. Since there can be legitimate reasons for changing a next payment date, it was not possible for KPMG to identify which of the 33,110 such changes they identified were legitimate and which were part of the flush process. They did determine that the distribution of the changes indicated that some of the changes were outside normal business practice. We understand that by changing the next payment date to a later date, a delinquent loan would not appear on the delinquency report.

1.39 KPMG was also told that one or more members of the former LCPS senior management group would on occasion instruct staff to change the due date on some loans with little explanation. Again, there can be legitimate reasons for changing a due date on a loan, so it was not possible to tell which of the 9,471 such changes identified by KPMG were part of the flush process. It appears that by changing

the date on some loans, LCPS was able to move the due date into the next fiscal year, thereby making them appear not to be delinquent.

Documentation weaknesses

1.40 Loan file documentation was poor, and KPMG noted that the quality and retention of such documentation did not comply with regulation. For some of the loans examined by KPMG, little documentation existed, and where it did, the files were not complete. Where financial information was on file, in some cases there was no evidence on file that the information had been reviewed, and in cases where a financial analysis did exist it was often incomplete or inconsistent with other documentation on file.

1.41 KPMG identified a number of date changes in the loans for one company group, but did not find any documentation in the loan files for that group that supported the change in repayment dates with the requisite approvals.

Monitoring of employee loans

1.42 Based on the configuration of LCPS' computerized accounting system, employees with loan control access would have been able to alter their own loans. Any changes to employee loans were recorded on a system report that was available to the former LCPS senior management, but KPMG found no evidence that these reports were monitored.

1.43 We understand that for employee loans, each addition or modification of the terms of an existing loan required approval from the Credit Committee. KPMG found no evidence of any such approval.

1.44 KPMG did not find any transactions of value resulting in changes to the loans of employees or the former LCPS senior management that were considered unusual or preferential.

Adversarial approach

1.45 KPMG noted that there was in general an adversarial tone to the correspondence coming from LCPS regardless of the purpose of that correspondence. This adversarial approach was evident in a number of situations.

Relationship with Grant Thornton

1.46 Management's adversarial approach was a factor in the resignation of Grant Thornton as external auditors after the 31 May 2001 year end. KPMG interviewed Grant Thornton and were told of two reasons for their resignation. First, there was increasing conflict with one or more members of the former LCPS senior management group on the adoption of emerging accounting rule changes,

proposed changes and on the acceptance of proposed journal entries. Also, Grant Thornton felt that one or more members of the former LCPS senior management group had an approach to Grant Thornton's staff that was abusive.

***Dispute with CUSF/RMA
over the need for a general
allowance***

1.47 A dispute between LCPS senior management and CUSF/RMA over the interpretation of section 3025 of the Canadian Institute of Chartered Accountants' (CICA) Handbook and the need to record a general allowance for losses developed as early as 2001. CUSF/RMA issued ten orders to LCPS on 16 January 2003, under subsection 265(1) of the Act, one of which included the requirement that:

By no later than February 28, 2003 the Caisse shall determine an amount to be recorded in its financial statements and other books of account as a general allowance (the "General Allowance") for impaired accounts (in addition to [allowances for specified impaired loans]). Such determination shall be made by the Caisse acting reasonably, in good faith and in accordance with sound business practices.

1.48 LCPS received opinions from two accounting firms comparing the Handbook requirements to the requirements specified by CUSF/RMA, in an apparent attempt to refute CUSF/RMA's interpretation of section 3025. *We believe that both of these opinions were vague and did not refute CUSF/RMA's position that a general allowance should be recorded.*

1.49 On 3 February 2003, LCPS requested a hearing by the Superintendent on the 16 January 2003 orders; a pre hearing was held in May 2003, which was followed up with written submissions to the Superintendent in June 2003, as well as a hearing in June 2003. On 19 December 2003, the Superintendent upheld the order requiring the establishment of a "General Allowance" modifying it only for the compliance date. On 16 January 2004, LCPS appealed the Superintendent's decision to the courts, which established an arbitration panel to determine if CUSF/RMA's orders related to recording allowances were consistent with section 3025 of the CICA handbook. With regard to the establishment of a general allowance, the panel said "...in our opinion the ... requirement to determine and record a General Allowance is consistent with a proper interpretation of section 3025."

***Dispute with CUSF/RMA
over the right to issue
mortgages in excess of 75%
of value***

1.50 As stated earlier, LCPS was in violation of section 5(a) of the Regulations to the Act which required that mortgage loans not exceed 75 percent of the lower of the selling price and the appraised value of the property. CUSF/RMA raised this issue in its inspection report that was released on 6 May 1997.

1.51 LCPS' position on this issue as explained in a 16 June 2000 response to the 15 May 2000 CUSF/RMA inspection report was that LCPS was relying on section 103 of the Act which required that every director and officer shall exercise the care, diligence and skill that a prudent person would exercise. LCPS believed that section 5(a) of the Regulations contradicted section 103 of the Act and they were prepared to take the issue to court.

1.52 During this dispute over mortgage lending, the LCPS Board passed a resolution to withdraw its membership from Credit Union Central of New Brunswick (CUCNB) and therefore CUSF/RMA. It is unclear why this resolution was passed, however it was reversed on 5 October 2000.

1.53 On 14 November 2000, pursuant to section 265(1) of the Act, CUSF/RMA ordered LCPS to comply with section 5(a) of the Regulations. About a year later, in a letter dated 31 October 2001, LCPS noted that with the creation of a control officer for the mortgage portfolio, the problem should be solved.

1.54 By way of example, KPMG examined a personal loan for two mortgages for a total of \$253,000 on two properties with a total appraised value of \$248,000. These mortgages were fully repaid.

***Approach to the 2002
inspection by CUSF/RMA***

1.55 Based on correspondence, in 2002 LCPS began questioning the authority and findings of CUSF/RMA. It began when CUSF/RMA requested that certain information be provided before the start of the on-site portion of the 2002 inspection. LCPS replied that the information would be available to the inspectors when they arrived on-site, and that LCPS would not be able to provide space for the inspectors in the main office building. The 2002 inspection eventually led to the issuance of ten orders from CUSF/RMA to LCPS. LCPS legal counsel issued a letter to the Superintendent and to CUSF/RMA on 8 January 2003 expressing concern that CUSF/RMA was not respecting the Act by altering their inspection process to an enterprise risk management approach. LCPS also requested a hearing with the Superintendent about the 10 orders issued by CUSF/RMA. On 21 March 2003 CUSF/RMA requested that the

Superintendent place LCPS under supervision. On 19 December 2003, the Superintendent issued a decision upholding the 10 orders issued by CUSF/RMA. On 16 January 2004, LCPS informed CUSF/RMA that they were appealing the Superintendent's decision on the 10 orders to the Court of Queen's Bench.

***Inaccurate information
supplied by former
management***

1.56 In October 2001, CUSF/RMA asked about the approved limits of the loans to one group of companies. LCPS replied that while the total owing was \$1,176,000, \$200,000 was a line of credit. Also since there was a \$450,000 loan guarantee by the Province of New Brunswick against the remaining \$976,000, the balance that was not totally secured was \$526,000 which LCPS maintained was within their authorized limit. When KPMG examined the outstanding loans of that group of companies on the date in question, they found that in addition to the amounts disclosed by LCPS to CUSF/RMA the group of companies owed an additional \$830,953, which meant the group of companies had exceeded the commercial lending limit.

1.57 On 13 April 2000, the Province of New Brunswick Office of the Comptroller requested LCPS to confirm, as at 31 March 2000, the amount of total indebtedness of one company that had loans guaranteed by the Province. LCPS responded that the balance of indebtedness was \$435,000. KPMG extracted data from the LCPS accounting system that indicated that the actual amount due on the date requested was \$866,000.

1.58 As part of CUSF/RMA's October 2002 inspection, LCPS staff indicated that they had approximately 25 vehicle repossessions that had not been completed. However, CUSF/RMA identified that the total amount of vehicle loans that were delinquent by at least sixty days indicated that there were 232 vehicles that should have been repossessed at that date.

***Management's relationship
with the Board of Directors***

1.59 In the Governance section of this report we discuss the fact that the Board relied heavily on one or more members of the former senior management group. KPMG was also told that some Board members felt uncomfortable addressing the need for Board training with the former general manager. They were told that training was not required and that they would learn on the job.

***Allowance for losses
Introduction***

1.60 *In this section we provide our analysis of the allowance for losses recorded by LCPS management during the period under review. In this analysis we have looked at a number of factors, some of which overlap. Also in this section we have arrived at our estimate*

of the amount of the allowance that we believe should have been recorded for each year end from 31 May 1996 up to and including 31 May 2003. From this analysis, we have concluded that one or more members of the former senior management group of LCPS were knowingly understating the amount of allowance recorded in the financial statements. Understating the amount of allowance was the primary method they used to conceal the true state of LCPS' loan portfolio.

Value of loans and allowances reported in LCPS financial statements

1.61 The following table provides a summary of LCPS' outstanding loans receivable and the allowance recorded by management against those loans for the fiscal years ended 31 May 1996 to 31 May 2004. The allowance for the year ended 31 May 2004 was determined by the new management of LCPS.

Table 1 LCPS Outstanding Loans and Allowance Years Ended 31 May (\$ millions)									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Loans Receivable	111.3	120.7	147.4	163.0	170.6	172.2	206.5	234.2	250.8
Allowance	0.9	0.9	1.0	1.1	0.9	1.5	3.8	6.9	56.2
Percentage	0.8%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.9%	1.8%	2.9%	22.4%

1.62 We have divided our analysis of the allowance into two time periods, 1996-2001 and 2002-2003.

1996-2001 allowances *Analytical review of the allowance*

1.63 The first thing we noticed from the figures in Table 1 was the decline in the allowance percentage for the fiscal years ended 1997 to 2000.

1.64 According to KPMG's analysis of the financial statements of other New Brunswick Credit Unions, the ratio of allowances to loans receivable in the period from 31 May 1998 to 31 May 2001 was constant at 1.1% as shown in Table 2.

Table 2 Ratio of Allowances to Loans Receivable for Other Credit Unions (\$ millions)			
Outstanding			
Year	Loans	Allowance	Ratio (%)
1998	271.2	3.1	1.1
1999	291.7	3.2	1.1
2000	320.9	3.4	1.1
2001	360.0	3.8	1.1

1.65 In the next table, we have recalculated the LCPS allowance for the 1996 to 2001 time period using two scenarios; the first assumes that the allowance percentage was at least 0.8%, as it was at 31 May 1996, for each fiscal year until 31 May 2001, and the second assumes a percentage of 1.1% for each year. Under these scenarios the effect would have been:

Table 3					
Additional Allowance Required with Minimum Allowance Ratio of 0.8% and 1.1%					
Year	Allowance Recorded (\$ millions)	Allowance		Additional Allowance (Ratio of 1.1%)	Additional Allowance (\$ millions)
		(Ratio Minimum of 0.8%)	Additional Allowance (\$ millions)		
1997	0.9	1.0	0.1	1.3	0.4
1998	1.0	1.2	0.2	1.6	0.6
1999	1.1	1.3	0.2	1.8	0.7
2000	0.9	1.4	0.5	1.9	1.0
2001	1.5	1.4	0	1.9	0.4

1.66 There were other signs that the allowance required extra scrutiny in these years, for example the large increases in the value of outstanding loans would be cause for concern. The breakdown of the outstanding loans by category was:

Table 4
Breakdown of Loan Balances and Percentage Increases in Loan Balances

Loan Type	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(\$ millions)					
Personal	52.4	56.2	73.9	86.7	93.5	92.1
Mortgage	23.1	25.9	31.5	34.7	34.5	31.8
Commercial	35.8	38.6	42.0	41.6	42.6	48.3
	(% increase)					
Personal		7.3	31.5	17.3	7.8	(1.5)
Mortgage		12.1	21.6	10.2	(0.6)	(7.8)
Commercial		7.8	8.8	(1.0)	2.4	13.4

1.67 This analysis raises questions such as why would the value of personal loans increase by 31.5% in 1998 and then increase by a further 17% in 1999? The Shippagan area was not growing at that rate, so some possible explanations would include: loans moved from other institutions to LCPS; existing borrowers increasing their loan exposure; LCPS attracting borrowers from outside its traditional business area; or LCPS lending to borrowers that it considered too risky to lend to in the past. It is unlikely that all of the increase would have been from people changing lenders, and the other possible reasons would suggest riskier loans. Similar questions can be asked about mortgages, which increased by 12.1% in 1997, 21.6% in 1998 and 10.2% in 1999.

1.68 The CUSF/RMA expressed concern about the quality of LCPS' loans in the inspection report it released on 16 December 1998 in which it commented on the general lending philosophy of LCPS- calling it aggressive. CUSF/RMA also noted in that inspection report that 14 new commercial accounts had been opened which required the approval of the CUSF System Credit Committee, but that 10 of the 14 had not been forwarded to CUSF for approval.

1.69 We believe that the large increases in loan balances in this period imply that the risk of default was probably also increasing.

Specific allowance

1.70 When establishing allowances, one or more members of the former senior management group of LCPS looked at specific amounts owing to LCPS and decided on the amount of allowance to record for each one. KPMG analyzed certain loans owing to LCPS during the 1997 to 2001 time period. This analysis indicated that

there were signs of problems with the specific allowances recorded by LCPS against its loans for the 2001 fiscal year. Three sets of commercial loans issued to three groups of companies illustrate the problems.

1.71 The outstanding balances owing for the loans for these three groups of companies for the 1999, 2000 and 2001 fiscal years were:

Table 5 Loans Owing by Three Company Groups Years Ended 31 May (\$ millions)			
	1999	2000	2001
Group A	1.0	1.2	1.4
Group B	0.4	1.1	1.7
Group C	0	0.1	1.4
Total	1.4	2.4	4.5

1.72 The allowances recorded in the year end audited financial statements of LCPS for these same loans were:

Table 6 Allowance on the Loans of Three Company Groups Years Ended 31 May (\$ millions)			
	1999	2000	2001
Group A	0	0	0.1
Group B	0	0	0.2
Group C	0	0	0
Total	0	0	0.3

1.73 The Province had issued loan guarantees to LCPS for some of these amounts, and the 15 May 2000 inspection report issued by CUSF/RMA confirmed that the amount of the allowance recorded by LCPS was adequate. One of these companies had loans from other lenders and had pledged most of their assets to those other lenders.

1.74 *By 31 May 2001 it would appear that the allowances recorded for these specific groups of companies were insufficient. Two of these groups of companies had established a pattern of losing*

money – reaching a total of \$2.0 million for their December 2000 year ends – and had negative equity as at 31 December 2000 of a combined \$1.7 million. The third group of companies was relying on winning a lawsuit to become financially viable.

1.75 By 31 May 2004, these three groups of companies owed LCPS about \$14.4 million, and the allowance established by the new management group was \$11.5 million, or about 80% of the total.

Need for a general allowance

1.76 Our analytical review was based on the assumption that the 0.8% allowance rate seen in 1996 is the appropriate base rate, however it only includes amounts for specific loan risks. Paragraph .04 of section 3025 of the CICA Handbook says:

The existence of impairment in an entity's entire portfolio of loans is identified by an assessment of the credit quality of individual loans and each of the groups of loans that comprise the portfolio. When practicable, impairment is identified on a loan-by-loan basis in accordance with the lender's judgment of the creditworthiness of individual borrowers. In some cases, however, the full extent of impairment present in a portfolio of loans cannot be identified solely by reference to individual loans. An assessment of the impact of recent events and changes in economic conditions, as well as general economic trends, may indicate that the credit quality of groups of loans to borrowers operating in particular industries or geographic areas has deteriorated. In such circumstances, the additional impairment that cannot be identified on a loan-by-loan basis is estimated collectively for the group.

1.77 CUSF/RMA raised the issue of recording a general allowance in addition to the specific allowance in their inspection report that was released 16 December 1998. LCPS refused to set up a general allowance, and this set off a long running dispute between LCPS and CUSF/RMA over the need for a general allowance, as explained in the section on Management Practices in this report.

1.78 When new management was put in place in 2004, they established a general allowance of \$22.8 million for the year ended 31 May 2004. This was 9% of the total value of all loans outstanding and it was about 40% of the specific allowance that was established. *However, because LCPS entered into some particularly risky lending in the 2002 and 2003 years, the factors that would have been*

considered in the 2004 general allowance would not have been the same in 2001 and earlier years.

1.79 We have prepared the following sensitivity analysis for the earlier years using 0.8% as the base rate for the allowance, and then calculating possible values for a general allowance using three different assumptions.

Table 7 Estimates of a General Allowance at 50%, 100% and 150% of a Specific Allowance at 0.8%						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(\$ millions)					
Total loans	111.3	120.7	147.4	163.0	170.6	172.2
Base Allowance (0.8%)	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4
General Allowance (50% of base)	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7
General Allowance (100% of base)	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4
General Allowance (150% of base)	1.4	1.5	1.8	1.9	2.1	2.1

Estimated adjusted allowances

1.80 Table 8 puts all of this analysis together. In doing so, we have recognized that the increases that would have resulted from the extra risk assessment or from increasing the base rate from 0.8% to 1.1% would probably overlap with the recognition of a general allowance. Therefore in this summary table we have included the original allowance, an adjustment to a base rate of 0.8% and an estimate of the general allowance. We have used a general allowance of 50% of the base allowance since it is our assumption that it would have been unlikely that anyone would have suggested a general allowance much higher than that at the time.

Table 8 Estimated Adjusted Allowance						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(\$ millions)					
Original Allowance	0.9	0.9	1.0	1.1	0.9	1.5
To Base Allowance of 0.8%	-	0.1	0.2	0.2	0.5	-
General Allowance at 50%	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7
Total Estimated Allowance	1.4	1.5	1.8	1.9	2.1	2.2
New Allowance Rate	1.3%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%

1.81 *The rates of allowance that result from this analysis are similar to the average rate of 1.1% for other credit unions during this time period.*

1.82 Something else to note from this time period are the comments in the inspection reports of CUSF/RMA regarding the allowance. The 6 May 1997 inspection report was generally favorable and said that the 28 February 1997 allowance of \$986,134 was adequate. The next inspection report which was released 16 December 1998 demonstrated a higher level of concern on the part of CUSF/RMA as we described earlier in this section. However it concluded that the allowance of \$1,016,400 as at 31 August 1998 was "adequate at this time." The final inspection report in this time frame was issued 15 May 2000 and CUSF/RMA generally agreed with the allowance of \$879,000 as at 20 February 2000.

2002-2003 allowances
Increased risk

1.83 In each of 2002 and 2003 the bad debt expense increased significantly over the preceding year. While the expense increased with the growth of the loan portfolio, the expense in the fiscal years ended 31 May 2002 and 31 May 2003 did not adequately reflect the higher risk that LCPS was taking on in those years. The value of personal loans increased 23.1% in the 2002 fiscal year and 24.3% in the 2003 fiscal year even after the large increases in previous years. In fact in 2002 LCPS issued \$14.5 million worth of loans with interest rates of over 25% and \$8.3 million worth of loans with interest rates of between 15% and 25%. In 2003 they issued \$16.3 million worth of loans with interest rates above 25% and \$10.2 million worth of loans with interest rates of between 15% and 25%. By way of contrast the total of all loans issued in 1998 by LCPS with interest rates above 15% was less than three hundred thousand dollars. In 2002 and 2003 fiscal years, approximately 30% of all loans issued by LCPS were at these very high interest rates – a significant change to their risk profile. We have seen that the allowance rate on credit union portfolios tends to be low, however new management of LCPS determined that the allowance rate on the high interest rate loans needed to be 14.6% at 31 May 2004.

1.84 During this time period, overdraft accounts increased each year in number and amount. The number of overdraft accounts grew by 46.2 percent from 2002 to 2004. During the same time, the balance associated with overdraft accounts grew by 326.5 percent, largely due to the increase in the overdraft balance of one company from \$6,336 as at 31 May, 2002 to \$2,336,323 as at 31 May, 2004.

1.85 We understand that as a result of the overdraft accounts not being classified as either a line of credit or a traditional loan, the LCPS system did not report or age the overdraft accounts as a separate item. Based on the documents provided to KPMG, the former LCPS senior management did not appear to consider accounts with an overdraft balance when calculating the allowance for losses.

1.86 KPMG noted entries in the LCPS accounting records where payments made to the loan accounts of a certain company were funded by an increase in the overdraft account of that company, even though, prior to these payments being charged to the overdraft account, the company had exceeded the authorized overdraft limit by over \$900,000. At the same time, the company's indebtedness exceeded the maximum commercial lending limit by \$1.5 million. Allowing overdraft accounts in excess of the authorized limits to be used to pay down loan principal and interest amounts, resulted in increased credit exposure for LCPS, while not disclosing the true picture of the loan aging on delinquency reports.

1.87 A second company made loan payments funded by a line of credit that had exceeded authorized limits, resulting in the appearance that the loan was current.

1.88 The other significant change that occurred in this time frame was that CUSF/RMA started to disagree with the allowance recorded by LCPS. The inspection report issued 26 October 2001 said that the allowance as at 31 August 2001 needed to be increased by \$1,282,000. However it appeared that even CUSF/RMA was aware that the problem was even larger. An internal CUSF/RMA memo dated 6 December 2001 noted that:

- LCPS is approving car loans for applicants with "super poor" credit ratings and at an interest rate of 29.9 percent.
- These high interest rate loans were not the type of lending to be funded with insured deposits and that orders should be issued telling LCPS to cease the practice.
- Many "severely delinquent accounts were not examined" in the last inspection and suggested that an inspection may be warranted just to give the delinquent loans a thorough examination.

1.89 The next inspection report by CUSF/RMA issued 10 January 2003 was even more severe, and it said that LCPS needed to increase

its specific allowance as at 31 October 2002 by \$5,429,488. It also indicated that "...commercial delinquency increased by more than 49% between September 2001 and 2002." The report went on to say:

The caisse's delinquency has been moving steadily upward for some time. It has reached a point now where CUSF considers it to be excessive compared to sound business practices.

As noted by the substantial increase in allowances that are required, the delinquency in both sub prime and the commercial portfolio have increased sharply.

We are very concerned with the sub prime delinquency due to the ineffectiveness of the collection [and] repossession process.

1.90 The inspection report also highlighted some areas of increasing risk, such as unsound business practices, sub-prime lending, serious problems with adhering to lending limits and large unauthorized overdraft balances.

Estimated allowances

1.91 These two inspection reports provide us with some additional data points for the 2002 and 2003 fiscal years. They show:

Table 9	
Allowance Recorded at Different Dates (\$ millions)	
31 May 2001 Allowance in the financial statements	1.5
30 Nov 2001 Allowance recorded by management	2.5
31 May 2002 Allowance in the financial statements	3.8
31 October 2002 Allowance required by CUSF/RMA	10.7
31 May 2003 Allowance in the financial statements	6.9

1.92 Because of the significant risk in the loans that LCPS issued in 2002 and 2003, it is not possible to extend our analysis for the 1996-2001 period into 2002 and 2003. It is obvious from CUSF/RMA's work that even without a general allowance being added in, the allowance reported in the 31 May 2003 financial statements was significantly understated. While it is less obvious that the 31 May 2002 allowance was understated, the analysis shows that CUSF/RMA determined that the allowance needed at 31 October 2002 was \$8.2 million higher than the allowance that was required eleven months earlier at 30 November 2001. But when management

recorded its 31 May 2002 allowance, six months into that eleven month period, its allowance was only \$1.3 million higher than the November 2001 number. Furthermore there was still no general allowance being recorded.

1.93 From this information we would estimate that the allowance that should have been recorded at a minimum would have been:

Table 10		
Estimated Allowance for Years Ended 31 May 2002 and 2003 (\$millions)		
	2002	2003
Allowance as recorded in the 31 May Financial Statements	3.8	6.9
Additional allowance for 2002 suggested by 31 October 2002 inspection report	2.5	
Additional allowance for 2003 estimated based on 10 January 2003 inspection report		5.0
General allowance of 50% of specific allowances	3.1	6.0
Total Estimated Allowance	9.4	17.9

1.94 As we have indicated, management could not point to CUSF/RMA inspection reports confirming their allowance estimates in this time frame. In fact the inspection reports were showing very significant differences from the allowances being recorded by management.

Specific allowance

1.95 Looking at the same specific loans we looked at for the 1999 to 2001 years, we see the following balances owing for the 2002 and 2003 years:

Table 11		
Loans Owing by Three Company Groups		
Years Ended 31 May		
(\$ millions)		
	2002	2003
Group A	1.6	2.5
Group B	2.5	3.4
Group C	2.9	4.7
Total	7.0	10.6

1.96 The total amounts due increased by \$3.5 million during the 2002 fiscal year of LCPS and \$3.6 million during the 2003 fiscal year.

1.97 The allowances recorded in the year end audited financial statements for these same loans were:

Table 12		
Allowance on the Loans of Three Company Groups		
Years Ended 31 May		
(\$ millions)		
	2002	2003
Group A	0.1	0.1
Group B	0.9	0.9
Group C	0.2	1.2
Total	1.2	2.2

1.98 KPMG also found an Equifax report dated 4 April 2001 that indicated that a number of creditors had registered claims against one of these groups of companies, but there was no change in LCPS' credit approach to that group.

Bookkeeping practices

1.99 *Also during this time period, KPMG identified that one or more members of the former senior management group of LCPS implemented a bookkeeping practice that appears to have been intended to make CUSF/RMA inspectors believe that higher allowances were being properly recorded when in fact they were not.*

1.100 KPMG learned through the interview process that the total allowance for impaired accounts was determined at the beginning of each year and was expensed monthly, based on 1/12 of the budgeted allowance. Each month, the difference between the required allowance, based on the review of the loans, and the budgeted monthly amount was recorded in a prepaid account or another balance sheet account. KPMG determined that this practice would have been followed from mid 2001 to at least the end of 2003, thus covering the 31 May 2002 and 2003 fiscal years.

1.101 For example, KPMG determined that, on 26 October 2001, the allowance for impaired accounts was increased by \$1,273,972. The offsetting entry was to the balance sheet account of prepaid expense. This accounting entry effectively allowed LCPS to produce a listing of the allowance for impaired accounts that demonstrated to

CUSF/RMA that the required allowance had been booked. However, this accounting entry did not charge the expense to the income statement so the assets and the equity of LCPS did not decrease as a result of the impairment. As explained below, at year end the prepaid expense was eliminated, but not all of it was charged to expense.

1.102 KPMG observed that as at 26 October 2001, the amount expensed should have been at least \$1,309,842 whereas the accounting records reflected an expense of only \$140,869. By the year end date of 31 May 2002 the amount expensed had increased to \$709,604, still well below the amount that should have been expensed.

1.103 In addition, KPMG identified a number of unsupported date changes in the loans for one company including one that changed the loan repayment date from 11 April 2003 to 11 October 2003. This resulted in the loan repayment date being moved into the next fiscal period as LCPS' fiscal year end was 31 May.

Later estimates of allowance

1.104 It should be noted that the dispute between LCPS and CUSF/RMA on the amount of allowance needed as at 31 October 2002 was eventually referred by the Court of Queen's Bench of New Brunswick to an arbitration panel. Using the mid point of the panel's estimates from its 8 June 2004 decision, the panel confirmed 85% of the allowance suggested by CUSF/RMA in its inspection report for the specific loans the panel reviewed. The panel also said "...in our opinion the ... requirement to determine and record a General Allowance is consistent with a proper interpretation of Section 3025."

1.105 CUSF/RMA hired Marcil Lavallée, chartered accountants, to estimate the amount of allowance required as at 31 March 2004. Their estimate was \$26 million in specific allowance. *If we add in our 50% general allowance estimate, the 31 March 2004 total allowance would be \$39 million.* The new management of LCPS estimated that the allowance required at 31 May 2004 including both specific and general allowance was \$56.2 million. *These numbers suggest that our hindsight estimates of \$9.4 million for 31 May 2002 and \$17.4 million for 31 May 2003 may even be too low.*

1.106 In the 31 May 2005 financial statements of LCPS the new management included the following note: "The provision for impaired loans was not properly estimated by management in prior

years. In addition, a general provision against loans, required under generally accepted accounting principles, was not booked.”

**Financial statement
impact**

1.107 In order to estimate the likely financial statement impact that recording additional allowances would have had, it is important to understand that management appears to have been using its accounting of allowance expense and patronage rebates to achieve a smooth annual net income of \$700,000 as the first line in Table 13 shows. KPMG was told that the former general manager had indicated that it was necessary to reach a specific net income figure, but no explanation had been provided to the employees as to why. \$700,000 was the same amount as the after tax impact on LCPS’ equity of declaring annual dividends of \$1,000,000 on LCPS’s permanent investment shares; it was therefore the amount at which the preference dividends did not cause a reduction in equity.

1.108 *If the former management of LCPS had recorded allowances at the levels that our analysis suggests, it would not necessarily have had a direct impact on the net income for all of those years. That is because the annual expense for patronage rebates was a decision of the LCPS Board. In our analysis we have assumed that any increase in bad debt expense caused by recording the higher allowance would have been offset to the extent possible by a decrease in patronage rebates. Even if the total increase could have been offset by a reduction in patronage rebates, there would have been an impact on the balance sheet of LCPS because of the accounting treatment of the patronage rebates. The net result would have been:*

Table 13 Estimated Adjustments to LCPS Financial Statements 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 (\$ millions except where noted)								
Surplus for the Year per the Financial Statements	0.3	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Increase in Bad Debts Expense	(0.5)	(0.6)	(0.8)	(0.8)	(1.2)	(0.7)	(5.6)	(11.0)
Reduction in Patronage Rebates	0.5	0.6	0.8	0.8	1.2	0.7	1.5	1.0
Adjusted Net Income (Loss) for the Year	0.3	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	(3.4)	(9.3)
Reported Equity	14.4	15.6	16.7	18.3	20.0	21.7	22.9	24.3
Reported Assets	153.4	162.8	170.9	192.6	208.5	242.1	277.3	291.1
Ratio of Equity to Assets (%)	9.4	9.6	9.8	9.5	9.6	9.0	8.3	8.4
Adjusted Equity	14.4	15.1	15.6	16.4	17.3	17.8	13.7	3.6
Adjusted Assets	153.4	162.3	169.8	190.7	205.8	238.2	268.6	270.9
Adjusted Ratio of Equity to Assets (%)	9.4	9.3	9.2	8.6	8.4	7.5	5.1	1.3

1.109 This table shows that even with the increase in bad debts expense, it is likely that the net income for the years ended 31 May 1996 to 31 May 2001 would not have changed. The patronage rebates in those years would have been high enough to absorb the increased bad debts expense, and since the patronage rebates were not really rebated at all, their reduction would not have affected individual members of LCPS. The table also shows that while net income would not have been affected, both total equity and total assets would have been affected dropping the ratio at 31 May 2001 from 9.0% to 7.5%. This was still well above the required ratio for a credit union in New Brunswick.

1.110 The impact on the years ended 31 May 2002 and 2003 was more severe. For 2002 there would have been a loss reported of \$3.4 million rather than a net income of \$0.7 million. This should have prevented the payment of \$1.0 million in dividends on the permanent investment shares, and instead of an equity-to-asset ratio of 8.3% it would have been 5.1%. For the year ended 31 May 2003 there would have been a loss of \$9.3 million rather than a net income of \$0.7 million and the equity to asset ratio would have been 1.3% - below the level required for a credit union in New Brunswick.

1.111 In our opinion, it is unlikely that, had the adjusted numbers been recorded, the changes would have triggered any different

actions on the part of the regulators for any of the fiscal years up to and including the year ended 31 May 2001. The recognition of a large loss for the year ended 31 May 2002 would have been more likely to have caused some regulatory action.

Other accounting issues

Introduction

1.112 *In addition to the inadequacy of the allowance recorded by LCPS, we identified three other questionable accounting treatments used by LCPS. These were:*

- *netting of account balances;*
- *recording of interest revenue on impaired loans; and*
- *recording of patronage rebates.*

Netting of account balances

1.113 Negative balances in overdrawn operating accounts were not considered as loans in the computerized accounting records of LCPS and so were not reclassified as receivable for financial statement purposes. Rather, these amounts were netted against regular operating account balances with the net amount included in members' deposits (payable) on the balance sheet. Accordingly, the full amount owing to LCPS was not readily apparent from the accounting system and, consequently, the financial statements.

1.114 If an LCPS member had two accounts, the first with a positive balance and the second with an overdrawn amount, and LCPS had a legally enforceable right to offset the two accounts and the intent was to settle on a net basis, then netting the amounts on the LCPS financial statements may be appropriate according to the CICA Handbook. Without this right of offset, netting would not be appropriate. If netting was not appropriate, there would not have been an impact on the net income for any fiscal year of LCPS, however the increase in the reported assets would have increased the required minimum equity balance for LCPS.

1.115 The value of the negative balances in overdrawn operating accounts was significant, growing from \$4.4 million at 31 May 1997 to \$32.9 million at 31 May 2004. *While LCPS would have had the right of offset for some of these negative balances, it is likely that some of them should have been reclassified and reported as amounts receivable by LCPS.*

Recording of interest revenue on impaired loans

1.116 Interest and service charge revenue was accrued on large loans that were in trouble, with no extra allowance against the interest. By continuing to accrue interest and service charges and minimizing the loan allowance on these same accounts, one or more

members of the former LCPS senior management group would have affected the net income for LCPS during the periods of 1999 to 2004. KPMG noted that for one group of companies that had exceeded their authorized limits, LCPS continued to accrue interest and service charges on the lines of credit accounts to an aggregate amount of \$1.7 million. CICA Handbook paragraph 3025.26 says "When a loan becomes impaired, recognition of interest income in accordance with the terms of the original loan agreement should cease."

Recording of patronage rebates

1.117 LCPS would annually declare patronage rebates. A patronage rebate:

...results in a distribution to the members of a credit union, based on the volume of business done with each member over a specified period. It represents an adjustment to amounts charged or credited to members as customers of the credit union, rather than a pro rata return on their investment as shareholders.¹

1.118 The recommended accounting treatment of patronage allocations is to:

...present the patronage allocation on the basis of its substance as an adjustment of income or expense transactions. Accordingly, the patronage allocation would be reflected in the income statement as, for example, a rebate of interest or fee income or additional interest expense.²

1.119 In the case of LCPS, the patronage rebates were not paid out in cash, but were settled by issuing special surplus shares. The rebates were declared each year and recorded as an expense and an account payable. The next year, the account payable would be removed and replaced by an increase in LCPS' special surplus shares in the equity section of the balance sheet. These shares would be issued in the name of LCPS members who would also receive a tax information slip informing them of the value of the shares they were credited with. No cash distribution was ever made to the members and the special surplus shares were non-redeemable, non-voting and

1. CICA Handbook; EIC 68 Patronage Allocations; 1

2. CICA Handbook; EIC 68 Patronage Allocations; 1

had no dividend rights. *The special shares could not be sold or cashed in even when an individual ceased to be a member of LCPS.*

1.120 *The CICA Handbook defines expenses as "...decreases in economic resources, either by way of outflows or reductions of assets or incurrences of liabilities, resulting from an entity's ordinary revenue generating or service delivery activities."*¹ *It defines liabilities as "...obligations of an entity arising from past transactions or events, the settlement of which may result in the transfer or use of assets, provision of services or other yielding of economic benefits in the future."*² *In our opinion, during the time period we examined, the patronage rebates did not have any substance, and they should not have been recorded as expenses and liabilities by LCPS.*

1.121 Patronage rebates were about 7 percent of revenue for 1997 to 2003 as compared to an average of 5 percent for other credit unions. In two years in that time period, 1998 and 1999, the patronage rebates were approximately 10 percent of revenue. The total value of patronage rebates recorded ranged from \$1.0 million to almost \$1.8 million.

Management's compensation Introduction

1.122 *It is our opinion that a member or members of the former senior management group managed to have the Board of LCPS put in place various compensation arrangements that provided senior management with a strong incentive to report good financial results – even to the extent of purposefully understating the allowance for losses. A member or members of senior management were able to convince the Board that the growth that LCPS was experiencing along with the annual results justified high salaries, extra compensation and very high dividend payments.*

1.123 In this section of the report we look at loans to LCPS employees, income reported on T4 slips, long service awards and permanent investment shares.

Employee loans

1.124 KPMG reviewed loans to certain LCPS employees including the members of the former management group. They did not find any transactions of value that they considered unusual or preferential.

1. CICA Handbook; Section 1000, Financial Statement Concepts; paragraph .38
2. CICA Handbook; Section 1000, Financial Statement Concepts; paragraph .32

Income reported on T4 slips

1.125 A 1 June 2004 report from Marcil Lavallée said that LCPS' total compensation package was expensive and not consistent with their competitors. It also identified that large bonuses were approved and paid to select LCPS employees annually, even though annual evaluations did not exist and there were no criteria to establish bonuses.

1.126 Based on KPMG's interviews with former Salary Committee members, the salaries of former senior managers were justified by the former general manager on the basis that LCPS was highly profitable and there was an increase in assets under management. It was also thought by the Salary Committee members that the salary increases would act as incentive for continued growth.

1.127 The following table shows the total of all compensation reported on T4s of the four former members of the senior management group up until 31 December 2003.

Table 14					
Compensation of Former Senior Management Group as Reported on T4s					
	1999	2000	2001	2002	2003
Total Compensation	\$615,812	\$639,295	\$654,807	\$939,020	\$1,273,003
Percentage Increase		3.8%	2.4%	43.4%	35.6%

1.128 In addition, the four former members of senior management received a combined total of \$819,515 in the calendar year 2004, the year their employment at LCPS terminated.

1.129 Also, in December 2003 one member of the former management group received an amount of \$41,750 as reimbursement of travel expenses for travel between Shippagan and Bathurst for a five year period ending 30 November 2003. Since this was called a reimbursement of travel, it was not reported as taxable income. *We consider this payment to be irregular. The claim supporting the payment indicates that the individual drove exactly 21,000 kilometers in each of the five years of the claim and incurred exactly \$1,000 in meal costs for each year. Furthermore, the individual in question had received payments in excess of \$25,000 for travel, claimed regularly during the same time period.*

Long service award

1.130 KPMG was told by former members of the Salary Committee of the Board of LCPS that in 2000 or 2001, the former general manager of LCPS introduced a new form of compensation for which

employees with ten or more years of service would be eligible. We discuss the process through which this was approved in the Governance section of this report. KPMG did identify that the compensation in 2003 of one member of the former management group included a payment under this long service plan.

***Permanent Investment
Shares***

1.131 As mentioned in the Governance section of this report, in January 1996, LCPS introduced a new type of investment share for its members called “Les Parts Permanentes d’Investissement” or Permanent Investment Shares. These Shares were available as a limited offering to the members of LCPS. They were not tradable on any external market and LCPS maintained a prioritized list which was used to facilitate future transactions. The 29 January 1996 offering memorandum described these shares as non-voting, non-participating, and non-convertible, each with a face value of \$1.00. The shares had repayment preference over other classes of LCPS shares upon liquidation of LCPS and they carried a right to cumulative dividends at a rate established by the Board. The shares were also redeemable by LCPS in an amount up to 10 percent of the value of the shares outstanding in any year at face value plus the amount of any dividends in arrears. The shares could only be sold to other members of LCPS through the purchasers and sellers lists maintained by LCPS.

1.132 Out of 5,000,000 shares issued by 4 June 1996, over 733,000 were owned by the former senior management group and their spouses and over 329,000 were owned by members of the Board of Directors. We understand that the ownership of the shares did not change much thereafter.

1.133 The original share offering contained a clause that limited individual ownership of the shares to 50,000 for the first four weeks of distribution, thereafter the maximum ownership per member was 500,000 shares. One member of the former LCPS senior management group and his spouse held more than 500,000 shares as of 4 June 1996. Furthermore, one other member of the former senior management group purchased more than 50,000 shares during the period of time that the 50,000 limit was in place.

1.134 According to the offering memorandum for these preference shares, an annual dividend could only be paid if LCPS attained a level of income sufficient to support the financial distribution and maintain the required level of equity as set out in the Act.

1.135 The approved dividend rate in 1996 was 10 percent, then, for 1997 to 2003 it was set at 20 percent. By way of contrast, a five year term deposit at LCPS was paying about 4 percent in 2003. The new Board of Directors declared a dividend of 5 percent on the permanent investment shares in 2004.

1.136 The four members of senior management and their spouses received almost \$1.2 million in preference dividends from 1996 until 2003. Anyone owning these shares for the eight years from 1996 until 2003 would have received dividends equivalent to 150% of the face value of the shares.

1.137 The original offering of these shares stated that the minimum dividend to be declared would be equal to the highest interest rate on LCPS term deposits with one to five year terms on the date of the dividend declaration. For the period 31 May 1996 until 31 May 2003 this ranged from 4.58% to 6.45%.

1.138 *We believe the offering of the permanent investment shares was irregular. While the terms of the offering might have been attractive to potential buyers, it appears to us that LCPS did not fully disclose to potential buyers their intentions for declaring future dividends. We have based this on the significant amount of shares purchased by two members of the former senior management group and their spouses, along with the eventual declaration by the Board of an unusually high dividend rate of 20% each year.*

Governance issues

1.139 We have in our previous work on the governance of New Brunswick Crown Corporations defined governance as:

... the process and structure used to direct the business and affairs of a corporation with the objective of achieving the corporate mission. The process and structure define the division of power between the shareholder, board and management. They also establish mechanisms for achieving accountability between management, the board of directors, and shareholders.¹

1.140 *In our opinion, a functioning governance structure where the board of directors and management each have specific powers resulting in a clear separation of duties and accountability to other*

1. Office of the Auditor General of New Brunswick; 2005 *Report of the Auditor General*, Volume 2; 2006; 110

stakeholders did not exist at LCPS during the period of time we examined. As a group, the Board of LCPS placed too much reliance on management. Former Board members told KPMG that the Board members did not have the requisite skills to effectively perform their governance duties.

Board of Directors

1.141 Subsection 83(1) of the Act says:

A credit union shall in its by-laws establish a fixed number of directors, which shall not be fewer than seven.¹

1.142 The Act also says:

The members of a credit union shall by ordinary resolution at the first meeting of the members and at each succeeding annual meeting of the members at which an election of directors is required, elect directors to hold office for a term established in the by-laws, which shall not exceed three years.²

1.143 And

Subject to the by-laws of the credit union, a director is eligible for re-election but is not in any case eligible to serve as a director for more than nine consecutive years.³

Excess terms

1.144 The provision in the Act referred to above which limits the total term of a director to nine years was implemented in the early 1990's. The result was that in 2003, five LCPS directors who had served for nine, twenty, twenty-one, thirty-one and thirty-six years all reached the end of their term limits. Just prior to the 2003 annual general meeting, all five of these directors resigned from the Board. They were then re-appointed a few days later at the 2003 annual general meeting.

1.145 In an internal Department of Justice memo dated 7 November 2003, the Superintendent made reference to a letter of complaint from a member and former member of the LCPS Board alleging that

1. *The Credit Unions Act*; Chapter C-32.2 of the Acts of New Brunswick, 1992
2. *The Credit Unions Act*; Subsection 85(2)
3. *The Credit Unions Act*; Subsection 85(3)

at its 2003 annual general meeting, LCPS elected Board members whose consecutive years of office exceeded the maximum allowed under the Act.

1.146 On 18 November 2003 the Secretary of the LCPS Board wrote to the Superintendent saying that LCPS had modified its by-laws to allow a director to be re-elected without a limit on the total number of years served.

1.147 On 22 December 2003 the Superintendent wrote to LCPS saying that the change to the by-laws was not approved because it was in conflict with the Act.

1.148 On 8 January 2004 CUSF/RMA wrote to the Superintendent saying that, because five of LCPS's seven directors were not eligible to serve as directors, it was the opinion of CUSF/RMA that LCPS was operating without a validly elected Board of directors, and so there was no body in place with the fiduciary duty to govern LCPS. The letter went on to say that in the opinion of CUSF/RMA, LCPS was in violation of the Act and so CUSF/RMA had passed a resolution to place LCPS under supervision.

1.149 On 15 January 2004 a special meeting was held where five new directors were elected. *This was the pivotal event that eventually caused LCPS to be placed under supervision.*

2003 Board election irregularities

1.150 The complaint that was received by the Superintendent about the 2003 Board election also alleged other voting irregularities. These included undue influence by the former general manager of LCPS, inappropriate use of proxy votes and the secret counting of votes by people who were not independent.

1.151 KPMG found evidence of the former general manager sending e-mails to LCPS staff saying who he would be voting for in the Board election. He listed the five people he was going to vote for; they were the five people who had already reached the nine year term limit. He also sent an e-mail saying that he was going to vote yes on the by-law amendment to remove the restriction on the number of years a Board member could serve. KPMG also identified in its review of commercial loan files that some companies signed authorizations giving their voting rights to the general manager of LCPS. KPMG was told by former Board members that the only counting of votes after an election was done by LCPS employees.

**Lack of meeting
documentation**

1.152 KPMG was told management would set Board meeting agenda, and that a member or members of the former LCPS senior management group would distribute and then collect the agenda and minutes of the previous meetings and other information that was presented to the Board or its Credit Committee. The stated reason for this control over the minutes was to prevent the loss of sensitive LCPS business strategy information. The Board minutes KPMG was able to obtain lacked detail. Furthermore, the minutes did not contain information on attendees, or the names of individuals who made motions, seconded the motions or voted on the motions. The minutes did not contain any information about any discussions that occurred, and there was no evidence that previous minutes were reviewed and approved. As such KPMG was unable to identify evidence to support the actions of the Board or approvals that were granted by the Board.

1.153 The lack of record keeping concerning the business of the Board was a violation of the Act, which said:

A credit union shall prepare and maintain, at its registered office, or subject to subsection (2), at any other place in New Brunswick designated by the directors, records containing

(a) copies of the articles and the by-laws and all amendments to them,

(b) the duly executed minutes of meetings and resolutions of members,

(c) a register of directors, officers and committee members setting out the names, residence addresses and principal occupations, if any, of all persons who are or have been directors, officers or committee members of the credit union with the several dates on which each became or ceased to be a director, officer or committee member;

(d) a members register setting out the names and the latest known addresses of its members and the number and issue price of the membership shares held by each member; and

(e) the accounting records and the duly executed minutes of meetings and resolutions of the directors and any committee appointed by the directors.

1.154 And

A copy of every resolution referred to in subsection (1) shall be kept with the minutes of the proceedings of the directors or of a committee appointed by the directors.

Board correspondence

1.155 KPMG's interviews with former Board members identified that mail from CUSF/RMA or the Superintendent that was addressed to the Board or a Board member would be sent to the LCPS head office, where it would be opened by senior management who would draft a response before the letter was discussed by the Board. The CUSF/RMA letters were not always provided to the President or the Board.

1.156 One Board member was concerned that not all mail addressed to the Board member was delivered to the Board member. This individual eventually met with CUSF/RMA and had correspondence from CUSF/RMA redirected to the individual's home address.

1.157 KPMG was told by one former president that when this former president said it seemed unusual that no correspondence from CUSF/RMA was ever addressed to the President of the Board the response given by the former general manager was that nothing was ever addressed to the President. KPMG did identify that in fact several letters had been addressed to the President.

Salary committee

1.158 Like other Board minutes, KPMG was informed that the minutes of the Salary Committee were retained by one or more members of the former LCPS senior management group, and so various Board members commented that they did not know the salaries of the former senior management group. KPMG was not able to locate any Board policies or procedures relating to salaries. KPMG was told that in the absence of any policies or procedures, the Board placed a high degree of reliance on the recommendations of the former senior management group.

1.159 One specific situation was described to KPMG by a former Board member. In 2000 or 2001, a new long service compensation arrangement was introduced by the former general manager of LCPS. This was intended to provide additional compensation to employees with over ten years' service. No estimate of cost was presented to the Board. This former Board member indicated that, because senior management was covered by the proposed plan, the Board member requested a formal study be done of the plan. This Board member

alleges that the plan was then put to an immediate vote and approved. Therefore no additional study was done on the proposal. KPMG could not find any minutes documenting the approval of the plan, although they did identify at least one payment that was subsequently made under the plan.

Introduction of Permanent Investment Shares

1.160 In January 1996, LCPS introduced a new type of investment share called "Les Parts Permanentes d'Investissement" or "Permanent Investment Shares". Former Board members told KPMG that there was little understanding on the part of Board members or discussion by the Board about the offering of these shares prior to approval. One Board member indicated that the initial offering document and the notes to the financial statements were already drafted when the idea was first brought to the Board. KPMG was told that these shares were issued to raise the equity level of LCPS. The offering of these new shares was approved in 1996 by CUSF/RMA and the Office of the Superintendent. KPMG also identified that the investment share registry was not properly maintained.

Lending activities

1.161 Based on their review of some loans, KPMG identified that LCPS' financial analysis of the underlying client data was not complete, and did not identify the extent of the financial risk that LCPS would be exposed to. There was little evidence that, even though required by their own lending policies, the former Board of Directors:

- annually reviewed its loan policy;
- ensured that LCPS had an internal quality review program for its lending activities;
- thoroughly reviewed the results of the periodic inspections by CUSF/RMA or the external audits; or
- reviewed the contents and credit worthiness of the loan portfolio, trends within the portfolio or the associated allowances for doubtful accounts, other than reliance on a cursory overview provided by the former LCPS senior management group.

1.162 Also, through interviews with the former external auditors, KPMG was informed that neither the Board nor its Audit Committee met with the former external auditors without management present. Furthermore, the Board did not ask the former external auditors any questions.

1.163 *In our opinion, while there were some cases where individual members of the Board of Directors tried to properly execute their*

fiduciary duty, the Board as an entity failed to provide the necessary check on management that it should have done, until five members of the Board changed in 2004. The Board essentially acted as an extension of management, and it would appear in some cases that there were enough Board members who were willing to act in this manner that a member or members of senior management were able to operate LCPS with little oversight.

1.164 *After the Superintendent received a complaint in 2003 about term limits for Board members being exceeded and about voting irregularities, a new Board of Directors had to be elected. In the end it was the actions of the new Board, and the new Board president Ms. Jacqueline Hébert, that halted the management practices that were damaging LCPS financially.*

The auditors and their audits of the financial statements Background

1.165 During the time period we examined, four different auditors issued opinions on the year-end financial statements of LCPS. These were:

- Grant Thornton (operating as Doane Raymond for part of this time period) for the years ended 31 May 1997 to 31 May 2001;
- Bourque Haché Duguay for the year ended 31 May 2002;
- Duguay Gagnon for the year ended 31 May 2003;
- PricewaterhouseCoopers for the year ended 31 May 2005.

1.166 The auditors did not record any reservations in the audit reports for those years.

1.167 Audited financial statements were not issued for the year ended 31 May 2004. The 2004 results are only available as comparative figures presented in the 31 May 2005 financial statements.

1.168 Grant Thornton resigned as external auditors for LCPS after the 31 May 2001 year end, and the firm of Bourque Haché Duguay was appointed. Duguay Gagnon succeeded Bourque Haché Duguay as external auditors, and René Duguay was the audit partner in both firms responsible for the 31 May 2002 and 2003 year end audits. Duguay Gagnon was disqualified by the Superintendent of Credit Unions from continuing as auditor after the 31 May 2003 year end.

1.169 The rules of professional conduct of the New Brunswick Institute of Chartered Accountants require that, when a member Chartered Accountant is replacing another member as external

auditor, the member must communicate with the former auditor enquiring whether there are any circumstances the member should take into account which might influence the member's decision whether or not to accept the engagement.¹ KPMG discussed this requirement with each of the above listed audit firms and were informed that this communication occurred upon each change in auditors. In KPMG's interview with the 2002 and 2003 audit partner, the partner indicated that he was aware of Grant Thornton's reason for resigning the audit assignment. We will discuss this in more detail in this section.

1.170 *In this section we provide information about the audits of LCPS performed by Grant Thornton, Bourque Haché Duguay and Duguay Gagnon. We did not perform any review of the audits done by PricewaterhouseCoopers.*

Grant Thornton

1.171 *In the section of this report on Allowance for Losses reported by LCPS, we provided our estimate of the allowance for the period of time during which Grant Thornton was the external auditor. In that section we concluded that the allowance for losses were understated for the years ended 31 May 1996 until 31 May 2001, although only in one of those years was the understatement in excess of the one million dollar audit materiality that Grant Thornton was using. We further estimated that the value of the assets and equity for LCPS would have been significantly misstated for some of those years.*

1.172 *However, the analysis also shows that it is doubtful that the net income for any of those years would have been affected since management could have entirely offset the impact by changing the amount of patronage rebates recorded.*

1.173 *We believe that had Grant Thornton taken a more skeptical attitude to the explanations provided to them by management of LCPS, and required the recording of a general allowance in addition to the specific allowances recorded by management, they would have concluded that adjustments to the amount of allowance recorded were required.*

1.174 *Earlier in this report we identified three other accounting issues identified by KPMG: netting of account balances; recording of interest revenue on impaired loans; and recording of patronage*

1. New Brunswick Institute of Chartered Accountants; Rules of Professional Conduct; September 2004; Rule 302.1.

rebates. It appears that one or all of these issues was present during the years that Grant Thornton performed the audit of LCPS.

1.175 *Some factors that support Grant Thornton's conclusion that the financial statements were not materially misstated include the following:*

- KPMG reviewed the working papers of Grant Thornton which contained evidence of computer assisted auditing techniques on loan portfolio files and other items. There was also evidence that Grant Thornton requested confirmation of balances on many accounts. Furthermore, for complex issues Grant Thornton conferred with their professional practice group and documented the rationale for their accounting decisions.
- We saw evidence that Grant Thornton did assess the collectability of some specific commercial loans, including discussing the specific loans with LCPS management and documenting information about the future prospects of those companies.
- The CUSF/RMA inspection reports issued 6 May 1997, 16 December 1998 and 15 May 2000 all agreed with the allowances that management had recorded.
- As part of Grant Thornton's planning for the 31 May 2001 audit, a planning memo was prepared for the Audit Committee of LCPS. Within the memo, Grant Thornton raised proposed changes in the accounting treatment of repossessed assets and the establishment of a general reserve for LCPS' loan portfolio. This memo was reviewed by one or more members of the former LCPS senior management group prior to it going to the Audit Committee. KPMG was informed that a member of the former LCPS senior management group opposed the presentation of the planning memo to the Audit Committee. The memo was eventually presented to the Audit Committee by Grant Thornton, although LCPS management was present at the meeting.
- The issue of requiring a general allowance was never settled by CUSF/RMA. They raised it in their 16 December 1998 inspection report issued to LCPS however they left it to the discretion of LCPS as to the need and the amount of such an allowance. Also, in a letter to Grant Thornton dated 14 May 2001 CUSF/RMA specifically said that CUSF/RMA "...has not as yet reviewed the issue of a *general allowance*. In fact certain CUSF inspection

reports have indicated to the related credit union “that the need for, and the size of any *general allowance* is left, at this time to the discretion of the credit union.””

- As stated above, it is doubtful that the net income for any of those years would have been affected since management could have entirely offset the impact by changing the amount of patronage rebates recorded.

1.176 *In the final analysis, it is our opinion that even had Grant Thornton been successful in having the former management group of LCPS increase the allowance for losses, or required adjustments for the other accounting issues we identified, there would not have been enough of an impact to cause any action by the regulators, or change management’s eventual course of action.*

1.177 Grant Thornton resigned as external auditors after the 31 May 2001 year end. KPMG interviewed Grant Thornton and were told of two reasons for their resignation. First, there was increasing conflict with one or more members of the former LCPS senior management group on the adoption of emerging accounting rule changes, proposed changes and on the acceptance of proposed journal entries. Also, Grant Thornton felt that one or more members of the former LCPS senior management group’s approach to Grant Thornton’s staff was abusive.

1.178 *It also appears to us that Grant Thornton was becoming concerned with the approach to recording allowances taken by the former management group of LCPS.*

**Bourque Haché Duguay
and Duguay Gagnon**
Appointment of auditors

1.179 For the year ended 31 May 2002, LCPS appointed Bourque Haché Duguay as auditors. This firm was not on the list of approved auditors maintained by CUSF/RMA. This was the subject of a discussion between LCPS and CUSF/RMA on 30 October 2001. LCPS maintained in a letter written on 31 October 2001 that they had verbal approval from the Superintendent of Credit Unions to use Bourque Haché Duguay.

1.180 In correspondence dated 11 March 2002 CUSF/RMA advised LCPS that pursuant to the “regular meeting of the CUSF/RMA Board of Directors...your request for a change in auditor is not approved...” However, LCPS disagreed with this decision and proceeded with the 31 May 2002 audit with Bourque Haché Duguay as external auditors.

1.181 For the year ended 31 May 2003, LCPS appointed Duguay Gagnon as auditor. This firm was also not on the CUSF/RMA approved list of auditors.

1.182 CUSF/RMA's concerns about Bourque Haché Duguay and Duguay Gagnon acting as auditors were as follows:

- CUSF/RMA was of the opinion that the firms did not have sufficient experience as external auditors of a large financial institution and, given the complexity of auditing a financial institution of the size of LCPS, this was an issue.
- The firms were not on the approved list of auditors maintained by CUSF/RMA.
- The 2002 and 2003 audit partner and his spouse owned LCPS permanent investment shares. According to CUSF/RMA, this share ownership rendered the 2002 and 2003 audit partner not independent.
- The 2002 and 2003 audit partner had also been an employee of LCPS.

1.183 The 2002 and 2003 audit partner actively tried to get Bourque Haché Duguay approved by CUSF/RMA. In correspondence dated 12 June 2002 he applied to the Superintendent to have the Superintendent grant an order exempting Bourque Haché Duguay from disqualification from the approved list of auditors. In this correspondence the 2002 and 2003 audit partner also advised the Superintendent that he owned permanent investment shares of LCPS; however he considered this ownership not to be material, and so not in contravention of the Act.

1.184 Even though CUSF/RMA had taken a firm position on 11 March 2002 – *in time to have a new auditor appointed for the 31 May 2002 audit* - the Superintendent of Credit Unions did not render a decision on the appointment of the auditors until 11 February 2004 – almost two years later. On that date, the Superintendent sent a letter to CUSF/RMA that stated that:

I am of the opinion that as a beneficial owner of shares, [the 2002 and 2003 audit partner's] independence is put in question and that he is not independent of the credit union and is, therefore, not eligible for appointment as auditor for

the Caisse Populaire de Shippagan Limitee on a continuing basis.

1.185 The Superintendent also granted an order exempting the 2002 and 2003 audit partner and the firm Bourque Haché Duguay from disqualification for the purpose of the 2001-2002 and 2002-2003 audits of LCPS, but did not grant an exemption for future years. We comment further on this decision in the section of this report on Regulatory Issues.

Audit issues related to the allowance for losses

1.186 *In our analysis of the allowance for losses reported by LCPS for the period of time during which Bourque Haché Duguay and Duguay Gagnon were the external auditors, we concluded that the allowance for losses was materially understated for the years ended 31 May 2002 and 31 May 2003. We further estimated that the value of the assets and equity for LCPS would have been materially misstated for those years. In contrast to the earlier years, the affect on LCPS' net income of recording the larger allowance could not have been entirely, or even mostly, offset by a reduction in the amount of patronage rebates declared.*

1.187 In the section of this report on Allowance for Losses we also identify that for the 31 May 2003 audit, Duguay Gagnon should have had access to the 10 January 2003 inspection report that not only questioned the amount of the allowance but also outlined some significant risks facing LCPS that should have indicated that the audit of LCPS was of very high risk. When KPMG specifically looked at the planning that was done for the 31 May 2003 LCPS year end, which was completed 7 July 2003, they did not locate any documentation in the working papers of Duguay Gagnon indicating that this was considered in the audit planning.

1.188 *We believe that in the years ended 31 May 2002 and 2003, it should have been clear that the allowance for losses reported by LCPS was materially understated, and the auditors should have recorded a reservation of opinion. We also believe that the extent of the misstatement would have been large enough that it would have been likely that the regulators would have been forced into taking action.*

1.189 KPMG reviewed the working papers of Bourque Haché Duguay and Duguay Gagnon. When reviewing the work done on the allowance, they noticed that some loans that were delinquent were not provided for. For example, one loan with a balance of over

\$60,000 was delinquent by 1,539 days and was not provided for. The audit working paper file indicates that this loan was reviewed, but there was no documented reason for excluding it from the allowance for losses. Furthermore, the working papers related to specific loans do not include an indication that the loans were discussed with management, as was evidenced in the Grant Thornton working papers.

1.190 When acting as one of the three members of the arbitration panel assembled by the Court of Queen's Bench to review the amount of the allowance recorded by LCPS at 31 October 2002, the 2002 and 2003 audit partner recommended an increase to the allowance. Based on the specific loans looked at by the panel, the 2002 and 2003 audit partner recommended an increase that equaled 80% of CUSF/RMA's recommended amount. *This implies that he was able to look at the October allowance and come to the conclusion that LCPS had under-recorded it by at least \$2.9 million. However when issuing his audit opinions for both 2002 and 2003, he accepted management's allowance without adjustment.*

Other issues

1.191 In spite of all of the circumstances pointing to a high risk audit, and CUSF/RMA's findings that both the method of determining the allowance and the amounts of the allowance at specific points in time were significantly insufficient, the auditors used a materiality level for both the 2002 and 2003 year ends that was twice the materiality level used by Grant Thornton in 2001, and could have resulted in fewer audit tests being applied.

1.192 Earlier in this report we identified some other accounting issues at LCPS. In KPMG's review of the working papers of Duguay Gagnon, they did not see evidence of proper evaluation by the auditors of these issues which were: netting of account balances; recording of interest revenue on impaired loans; and recording of patronage rebates.

Regulatory issues

1.193 *In hindsight, there were many opportunities where, had rigorous regulatory intervention occurred, the eventual losses incurred at LCPS could have been avoided or at least minimized. However for that intervention to have happened there had to have been a level of resolve on the part of the Superintendent that was not displayed when it became clear beyond any reasonable doubt that action was needed.*

1.194 *The ability of a regulator to take meaningful action would be subject to the powers given to the regulator by legislation. In this way, CUSF/RMA had limited ability to act. CUSF/RMA could issue orders or directives, but LCPS had the power to appeal those to the Superintendent, and further to court. CUSF/RMA could pass a resolution to place a credit union under supervision, but only the Superintendent could actually give effect to that resolution. This placed CUSF/RMA in the frustrating position of trying to get action taken, but having to wait for the Superintendent to decide whether or not to take the action. It is also possible that the Superintendent could have been faced with legal obstacles in the way of taking action.*

1.195 *We believe that if government is going to put in place regulations that must be adhered to, and put in place bodies to see that those regulations are adhered to, then government should give the regulators the means as well as the obligation to act swiftly.*

1.196 *The first obvious decision point was almost thirty years ago. From its inception in 1937 until 1981, LCPS was a member of la Fédération des caisses populaires acadiennes (FCPA). However, after a series of disagreements between FCPA and the management of LCPS, LCPS moved to CUCNB. In an internal government of New Brunswick memo dated 9 December 1980, addressed to the Minister responsible for credit unions, the writer said:*

...the affiliation with the Credit Union Central of New Brunswick is the only alternative at this time; from recent discussions with representatives of the Acadian Federation it was indicated that matters were such that it could very well be that Shippagan Credit Union would have been asked to leave the Acadian Federation; if such had occurred, under the present Credit Union Act, the Credit Union would have had difficulty in continuing to operate as a Credit Union since it would not have been affiliated to any Federation.

1.197 *In hindsight, the particular problems which later occurred at LCPS could have been avoided had the government at the time taken the position that either management of LCPS complies with the Acadian Federation or that the management would be replaced. Regardless, it was obvious as far back as the 1980s that LCPS management had issues with regulatory oversight.*

1.198 *In the time period we looked at, the next point of possible intervention would have been the dispute over the need to adhere to section 5(a) of the Regulations. CUSF/RMA raised this issue as part of its 6 May 1997 inspection report, but the issue was not resolved. We would have thought that failure to adhere to mortgage lending limits set by law should be seen as a serious breach of conduct. However, the issue continued to escalate. That escalation should have been sufficient for CUSF/RMA to recommend supervision, or for the Superintendent to step in and place LCPS under supervision. For example, LCPS' threat to take the dispute to court, despite what CUSF/RMA's legal advisors evaluated to be a weak position, could have been a trigger, or certainly the 23 June 2000 LCPS Board resolution to withdraw its membership from CUCNB could have been.*

1.199 *It appears that while CUSF/RMA was performing detailed inspections throughout this time period, the actions they took were not as serious as the inspection results would have suggested. In particular the inspection report issued 16 December 1998 should have resulted in a requirement for prompt improvements with a threat of serious consequences if those improvements were not made. Similarly the inspection report issued 26 October 2001 should have resulted in more serious action. It was not until the 10 January 2003 inspection report that CUSF/RMA was at the point of demanding improvements. In fact CUSF/RMA referred to the situation at that time as grave. It was not until 2 June 2004 that the Superintendent finally granted supervisory powers to CUSF/RMA.*

1.200 *Another possible point of intervention would have been the resignation of Grant Thornton as auditors following the 31 May 2001 year end. It appears from the fact that CUSF/RMA sent a copy of the 26 October 2001 inspection report to Grant Thornton that they were not immediately aware of the resignation. The resignation of an auditor is a very serious matter and CUSF/RMA should not have had to ask permission from LCPS to talk to the auditors about the resignation; they should have that power under their legislation. LCPS' abusive attitude toward Grant Thornton staff should have been cause for at least some form of temporary supervision until CUSF/RMA could be satisfied of the circumstances around the resignation.*

1.201 *Similarly, the appointment of an auditor who was not on the CUSF/RMA approved list of auditors should have been sufficient to immediately have an approved auditor put in place or to put LCPS*

under supervision. Explanations about verbal approvals should not have been entertained. It does appear that CUSF/RMA recognized this and tried to rectify the situation. In March 2002 they advised LCPS that LCPS had to put in place an approved auditor. Unfortunately they could not force this situation on their own; they required the support of the Superintendent. The Superintendent took until February 2004, almost two years, to make a decision.

1.202 *In the February 2004 decision, we believe that the Superintendent was absolutely right to point out that it was the "nature of the permanent investment shares" rather than the small percentage of the auditor's ownership of those shares that would put the auditor's independence in question. We also agree with the Superintendent's decision that:*

I am of the opinion that as a beneficial owner of shares, [the 2002 and 2003 audit partner's] independence is put in question and that he is not independent of the credit union and is, therefore not eligible for appointment as auditor for the Caisse Populaire de Shippagan Limitée on a continuing basis.

While I have based this finding on the situation both at the time of appointment by the caisse and at the time of [the 2002 and 2003 audit partner's] appointment, I must also observe the changes that have been occurring and will occur in the coming months in the accounting profession's Code of Conduct.

The accounting profession and public now demand and will in future demand a much higher level of accountability and independence in its Boards and in its auditors.

1.203 *Unfortunately this decision was made too late for it to have reduced the extent of the losses that eventually occurred – coming two years after CUSF/RMA had taken its firm position on the matter.*

1.204 *The rest of the Superintendent's decision is disappointing, it says:*

[The 2002 and 2003 audit partner] was appointed auditor for the Caisse Populaire de Shippagan Limitée at its Annual General Meeting for the 2001-2002 and 2002-

2003 fiscal years. The fiscal year-end for Shippagan is May 31.

I can only assume that [the 2002 and 2003 audit partner's] appointment as auditor was made in good faith by the members of the credit union, and without the knowledge that [the 2002 and 2003 audit partner] was not on the list of approved auditors of the Stabilization Board.

I am, therefore, prepared to grant an order exempting [the 2002 and 2003 audit partner] and the firm Bourque Haché Duguay from disqualification for the purpose of the 2001-2002 and 2002-2003 audits of the Caisse Populaire de Shippagan Limitée, that is, for the period from the 2001 Annual General Meeting of that caisse until the 2003 Annual General Meeting.

I am not prepared, for the reasons outlined above, to grant an exemption for future purposes as I am not satisfied that an exemption would not unfairly prejudice the members of the Caisse Populaire de Shippagan Limitée.

1.205 *In our opinion the final decision is confused. If the Superintendent was going to assume that the members of LCPS acted in good faith in appointing the 2002 and 2003 audit partner as auditor, the Superintendent should also have assumed that neither management nor the Board of LCPS had told the members that neither the 2002 and 2003 audit partner nor his firm were on the approved list of auditors; or that CUSF/RMA had specifically ruled them to be ineligible to perform the audit; or that the 2002 and 2003 audit partner had a conflict because of his ownership of a level of LCPS permanent investment shares that provided him with a significant level of income. An audit is intended to provide those same members with an independent examination of the financial results and position of the enterprise. The Superintendent recognized that those members could be unfairly prejudiced by the 2002 and 2003 audit partner's continuing to be the auditor in the future. The decision should have been to recognize that there was risk to the members of LCPS for the 31 May 2002 and 31 May 2003 fiscal years precisely because they acted in good faith in appointing the 2002 and 2003 audit partner. The Superintendent should have ordered immediate supervision to sort out what had occurred in those two years. Placing LCPS under supervision at this point would not have*

avoided much of the eventual loss, since LCPS was put under supervision four months later.

1.206 *The point here is that the Superintendent made the right decision in disqualifying the 2002 and 2003 audit partner, but should have made that decision sooner. CUSF/RMA tried to get the Superintendent to act more quickly. In particular on 27 June 2002 CUSF/RMA sent a letter to the Superintendent asking for a decision about LCPS' appeal of CUSF/RMA's disqualification of the auditors. Other letters on this issue were sent on 13 May 2003 and 30 May 2003. Finally on 30 January 2004, CUSF/RMA wrote to the Superintendent demanding a decision on the auditor issue. During this time period, the Superintendent was not idle, for example a request was made on 31 July 2002 to the New Brunswick Institute of Chartered Accountants looking for information about the rules of conduct for chartered accountants that should be used in assessing auditor independence.*

1.207 *During this time period it was common for the Superintendent to take an excessive amount of time to render a decision. On 21 March 2003, CUSF/RMA informed the Superintendent that it had passed a motion to place LCPS under supervision effective immediately. It took ten months before the Superintendent denied the request. Also, CUSF/RMA had issued ten orders to LCPS on 16 January 2003 and it took the Superintendent eleven months to rule on those orders.*

1.208 *KPMG did identify one situation where the Superintendent acted in an appropriate time frame, as discussed in the Governance section of this report. That involved a complaint written on 3 October 2003 about irregularities at the LCPS annual general meeting, and by 22 December the Superintendent had ruled that changes LCPS had made to their by-laws were not in accordance with the Act.*

1.209 *We understand that in 2002 and 2003, since the Superintendent had been performing the role part time, the Department of Justice had directed that other matters unrelated to LCPS were paramount. This highlights that the ability of the Superintendent to act is not just dependent upon the individual in the role, but also the Deputy Minister and Minister to whom the Superintendent reports.*

1.210 *One other possible point of intervention would have been if LCPS had reported a large loss for the fiscal year ended 31 May*

2002, as our analysis in the section on Allowances for Losses suggests should have been reported, or if the external auditor had recorded a reservation in the audit opinion for that year. Unfortunately neither of these events happened because of the inadequacies of the external audit.

1.211 Despite everything that had occurred at LCPS, it was eventually only put under supervision at the request of the new LCPS Board. The people on this new Board of Directors who voted for action were the ones with the courage to recognize that things were not right at LCPS and had to change. On 31 May 2004 Ms. Jacqueline Hébert, President of the LCPS Board, wrote to CUSF/RMA requesting supervision. We understand that Ms. Hébert had been advised of the findings in the Marcil Lavallée report and had approached CUSF/RMA expressing concerns about the findings in the report. This report was discussed at a 1 June 2004 meeting between the LCPS Board and CUSF/RMA.

1.212 It appears to us that the Superintendent tried to take an even-handed approach in deciding whether to approve supervision for LCPS, resulting in a prolonged decision period. We don't believe that the role of the Superintendent was, or should be as an even-handed arbiter. The Superintendent should have had a bias toward protecting the members of LCPS and toward protecting the Province's guarantee of the deposits at LCPS. Such an approach would have meant granting the supervision request of CUSF/RMA and sorting through the details afterward. Part of the problem was that the Superintendent did not have any procedures or precedents to follow in determining the appropriate course of action.

1.213 The system safeguard that ended up working was the limit on Board member terms which was brought to the Superintendent's attention not through inspections or other regulatory action, but because of a written complaint by a member of LCPS concerning the 2003 Board elections. This led to the Superintendent's decision of 22 December 2003 that five members of the Board had exceeded their nine year consecutive term limit and ordering immediate steps to remedy this situation.

1.214 Eventually, the Province paid LCPS about \$31 million and provided L'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes limitée an interest free loan of almost \$10 million upon the transfer of LCPS back to FCPA. The terms of this interest free loan make it equivalent to a grant of about \$6 million.

The total direct cost of stabilization funding to New Brunswick taxpayers to date resulting from the Province's intervention at LCPS is therefore about \$37 million. In KPMG's interview with representatives of CUSF/RMA, they expressed the view that about \$20 million of the eventual losses could have been avoided had supervision been granted as a result of the 2002 inspection report. We agree that this is a reasonable estimate.

1.215 *We also believe that more serious actions should have been recommended as a result of earlier inspection reports, which if acted upon could have reduced or even avoided the eventual loss – assuming the Superintendent had acted on such recommendations. KPMG noted that the quality of documentation retained by CUSF/RMA improved from 1997 to 2002 and that in 2000 it was obvious that they had a heightened awareness of the direction that LCPS was taking in terms of non-compliance with the Act and Regulations. Furthermore, CUSF/RMA's inspection process shifted to an enterprise risk management focus and the scope of the inspections increased from 1997 to 2002. It appears that either through decisions of the Superintendent, decisions of the court or independent reports such as the one conducted by Marcil Lavallée, most of CUSF/RMA's findings were ultimately validated.*

1.216 *Ultimately the government's regulation of LCPS failed. It failed as early as 1981 with the decision to allow LCPS to move to Credit Union Central; it failed to properly interpret the symptoms of serious trouble that it had before it in the late 1990s and early 2000s; and it failed to take appropriate action even when the organization responsible for inspections realized the gravity of the situation.*

Recommendations

1.217 The Minister of Finance requested our "...opinion on how to better prevent this type of exposure in the future." In 2008 the Department of Justice made some amendments to the Credit Unions Act; also, in recent Reports of the Auditor General, we made recommendations concerning the operations of both the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation and the Office of the Superintendent. The changes that have been made have resulted in some improvements that will help to prevent a reoccurrence of the LCPS events.

1.218 We have six recommendations. Some of them may already have been addressed by recent changes to the Legislation or to the regulatory bodies, but the Department of Justice and Consumer Affairs should review those issues again to make sure that the current

regime is robust enough to detect or prevent reoccurrences of the LCPS events.

1.219 We recommend the Department of Justice and Consumer Affairs ensure that the current requirements of Sections 242 and 242.1 of the *Credit Unions Act* are sufficient to ensure that a credit union can only transfer from one federation and the stabilization board established in relation to that federation to the other federation and the stabilization board established in relation to that federation if the underlying circumstances warrant the transfer.

1.220 We recommend the Department of Justice and Consumer Affairs ensure that the *Credit Unions Act* places both the power to inspect a credit union and the power to put a credit union under supervision in the same organization.

1.221 We recommend the Department of Justice and Consumer Affairs ensure that Section 246(3) of the *Credit Unions Act* is sufficient to ensure that a credit union that has been placed under supervision is in fact under supervision during any appeal process.

1.222 We recommend the Department of Justice and Consumer Affairs ensure that the *Credit Unions Act* gives the Superintendent of Credit Unions sufficient power to ensure that only auditors with the requisite skills, experience and independence are appointed auditors of credit unions.

1.223 We recommend the Superintendent of Credit Unions be independent of the Department of Justice and Consumer Affairs, and have the resources needed to properly supervise the credit union system.

1.224 We recommend Executive Council ensure that term limits exist for all members of the governing bodies of provincial Crown corporations, agencies, boards and commissions. If existing members of governing bodies have been in place for a long period of time, there should be a transition plan to replace them. The length of the transitional period should be inversely proportional to the length of time the board member has served.





RAPPORT DU

**vérificateur général
du Nouveau-Brunswick**

volume 1

2009





RAPPORT DU

**vérificateur général
du Nouveau-Brunswick**

volume 1

2009

Publié par :
Le Bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

Janvier 2010

ISSN 0382-1420



Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre le volume I de mon rapport de 2009 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Michael Ferguson'.

Michael Ferguson, CA

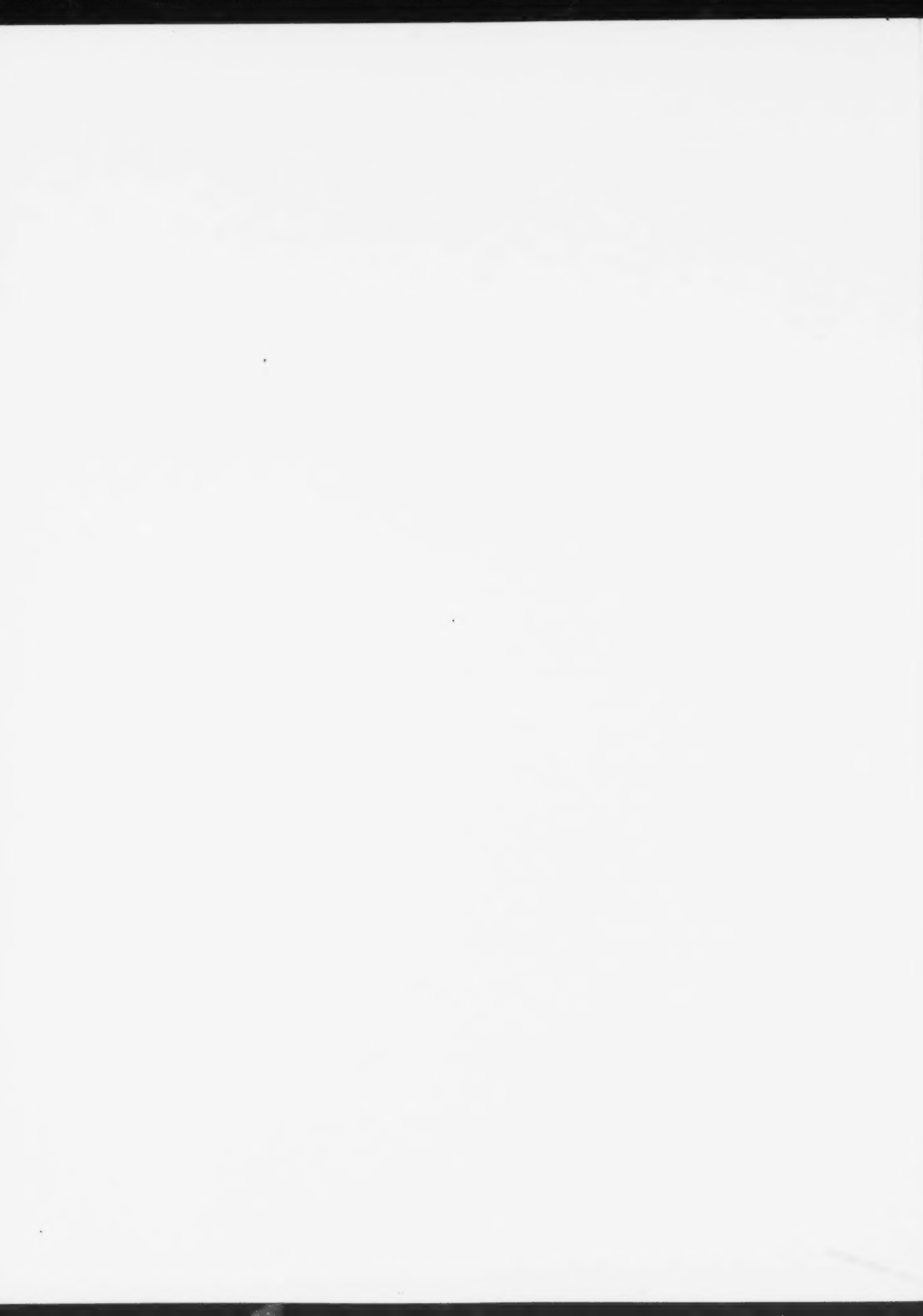
Fredericton (N.-B.)
janvier 2010



La Caisse populaire de Shippagan

Contenu

Introduction	3
Principaux points	3
Pratiques de gestion	6
Provision pour pertes	16
Autres questions de comptabilité	32
Rémunération des cadres	34
Questions reliées à la gouvernance	38
Les vérificateurs et leur vérification des états financiers	44
Questions relatives à la réglementation	51
Recommandations	59



La Caisse populaire de Shippagan

Introduction

1.1 Le ministre des Finances nous a demandé de faire rapport à l'Assemblée législative sur la séquence des événements qui a mené à l'intervention du gouvernement auprès de la Caisse populaire de Shippagan (CPS). Cette demande a été faite en vertu de l'article 11(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. En vertu de l'article 11(2) de cette loi, le vérificateur général détient les pouvoirs de commissaire prévus dans la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'obliger des témoins à comparaître.

1.2 En raison de la nature de ce travail, nous avons retenu les services de KPMG Forensic Inc. (KPMG) pour effectuer le travail sur le terrain. Dans le cadre de son travail, KPMG a demandé à quatre membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS de consentir à une entrevue; trois ont refusé. L'ancien directeur général a consenti à une entrevue, mais divers empêchements ont fait qu'il a été impossible d'organiser la rencontre. Nous n'avons obligé aucune de ces personnes à parler à KPMG. Nous avons décidé de ne pas invoquer les pouvoirs dont nous disposons en vertu de la *Loi sur les enquêtes* parce que ce n'est pas notre manière habituelle de procéder.

1.3 Le présent rapport est fondé sur l'information que nous a remise KPMG Forensic Inc. Nous y avons inclus l'information fournie par KPMG qui aide à expliquer ce qui s'est passé. Nous présentons également nos propres opinions sur certains événements. Ces opinions sont en italiques dans le texte de façon à être repérables. Les opinions auxquelles nous sommes parvenus sont les nôtres, pas nécessairement celles de KPMG Forensic Inc. Par ailleurs, ces opinions et conclusions peuvent différer de celles auxquelles d'autres pourraient parvenir. À la fin du rapport, nous formulons six recommandations en réponse à la demande du ministre des Finances de donner notre opinion sur la manière de mieux éviter ce genre d'exposition à l'avenir.

Principaux points

1.4 *La CPS a accumulé d'importantes pertes qui ont fait que le gouvernement du Nouveau-Brunswick a dû dépenser 37 millions de dollars de l'argent des contribuables, en plus d'accorder une*

garantie de 16,5 millions de dollars pour stabiliser la CPS. Les importantes pertes subies par la CPS qui ont nécessité une infusion d'argent par le gouvernement sont imputables à l'un ou à plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS. Quatre membres de la haute direction ont été congédiés de la CPS en 2004. Tandis que la direction était à blâmer pour les pertes, d'autres auraient pu prévenir ou minimiser les pertes plus tôt dans la séquence des événements, en particulier le conseil d'administration de la CPS durant la période nous avons examinée.

1.5 À notre avis, certaines des mesures prises par l'ancien directeur général, M. Belonie Mallet, ont causé des préjudices financiers à la CPS, tout en semblant l'avantager personnellement. Il est plus difficile de dire dans quelle mesure les autres membres de la haute direction ont pu être impliqués dans les mêmes activités.

1.6 Les activités irrégulières qui ont eu lieu à la CPS étaient subtiles. Elles visaient à donner l'impression que la caisse était profitable et en croissance, tout en masquant les problèmes financiers auxquels elle faisait face. Lorsque les vérificateurs externes et les organismes de réglementation sont venus près de mettre les problèmes au jour, la CPS a utilisé des tactiques agressives pour les empêcher de prendre les mesures nécessaires. Comme l'organisme semblait bien aller, un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction étaient généreusement rémunérés et percevaient d'importants dividendes sur une catégorie d'actions privilégiées de la CPS.

1.7 Les actions de la direction peuvent avoir été en partie motivées par le désir d'assurer une entreprise fructueuse ou de susciter la croissance des entreprises de la région. Les membres de la direction auraient peut-être pu rationaliser leurs actions en invoquant le fait que la CPS était une entreprise en croissance qui rehaussait le prestige de la région, soutenait les entreprises locales et aidait les gens ayant de mauvais antécédents de crédit à rétablir leur crédit, et par des actions telles que faire don d'actions privilégiées de la CPS à une université du Nouveau-Brunswick.

1.8 Quoi qu'il en soit, le thème commun des problèmes qu'a connus la CPS jusqu'en 2004 est le défaut d'agir : le défaut d'un ou de plusieurs membres de l'ancienne équipe de la haute direction de gérer l'entreprise de manière responsable; le défaut du conseil d'administration de l'époque d'assurer une surveillance efficace de l'organisme; le défaut des vérificateurs, certainement, de signaler

pour les clôtures d'exercice des 31 mai 2002 et 2003 des inexactitudes importantes dans les états financiers de la CPS; le défaut du CUSF/RMA¹ de reconnaître la gravité de certaines des questions qu'il a relevées lors des inspections effectuées dans les débuts de la période que nous avons examinée; le défaut du régime de réglementation d'accorder des pouvoirs suffisants au CUSF/RMA pour l'habiliter à agir lorsqu'il a pris connaissance des problèmes; le défaut du surintendant des caisses populaires d'agir en temps opportun même s'il avait le pouvoir de le faire; le défaut du gouvernement de l'époque d'avoir en place un surintendant des caisses populaires à temps plein doté de ressources suffisantes durant cette période critique.

1.9 *Tandis que le CUSF/RMA devrait porter une partie du blâme, nous avons constaté que, une fois que l'organisme s'est rendu compte de l'ampleur de ce qui se passait à la CPS, il a tout fait en son pouvoir pour tenter d'y mettre un terme. Mais CUSF/RMA n'avait tout simplement le pouvoir de prendre des mesures significatives. Si le surintendant avait pris des mesures au moment où le recommandait le CUSF/RMA, les pertes totales pour les contribuables du Nouveau-Brunswick auraient probablement été deux fois moins élevées que les pertes qui ont finalement eu lieu.*

1.10 *C'est pendant les exercices 2001 et 2002 que la nécessité d'une intervention rapide aurait dû être évidente et que cette intervention aurait pu minimiser les pertes qui auront finalement lieu. La rapidité d'action en 2003 aurait aussi pu contribuer à réduire les pertes, mais rendu en 2003, une bonne partie des pertes qui auront finalement lieu avaient déjà été accumulées.*

1.11 *Le seul élément positif dans cette séquence d'événements est le fait que, en 2004, le nouveau conseil d'administration et la nouvelle présidente du conseil, Jacqueline Hébert, se sont rendu compte que la CPS était en difficulté et avait besoin de surveillance. Le conseil a alors demandé au surintendant de placer la CPS sous surveillance.*

1. La supervision réglementaire de la CPS relevait du Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited, qui a exercé ses activités sous le nom de Credit Union Stabilization Fund jusqu'au 31 mars 2004 environ, puis sous le nom de Risk Management Agency après cette date. Dans le présent rapport, nous appelons cet organisme le CUSF/RMA.

1.12 *Les retombées du problème continuent à se faire sentir. Le travail ayant mené à la préparation du présent rapport a coûté aux contribuables plus de 1,4 million de dollars répartis sur trois exercices. Ce coût aurait aussi pu être évité si la surveillance organisationnelle et réglementaire avait été ce qu'elle aurait dû être.*

1.13 Nous traitons de la séquence des événements qui ont mené à l'intervention du gouvernement auprès de la CPS sous les rubriques suivantes.

- pratiques de gestion;
- provision pour pertes;
- autres questions de comptabilité;
- rémunération des cadres;
- questions relatives à la gouvernance;
- les vérificateurs et leur vérification des états financiers; et
- questions relatives à la réglementation.

Pratiques de gestion

Introduction

1.14 *Un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS ont employé un certain nombre de pratiques de gestion discutables qu'ils ont protégées en adoptant une attitude de confrontation à l'égard des vérificateurs externes et des organismes de réglementation de la caisse.*

1.15 *À notre avis, la CPS a fait preuve de mépris à l'égard du processus de réglementation, et en particulier le rôle de surveillance assumé par le CUSF/RMA. Plus le CUSF/RMA tentait d'obtenir de la CPS qu'elle se conforme aux règles, aux règlements, aux politiques et aux mesures législatives, plus la CPS repoussait ces efforts. À de nombreuses occasions, des avocats ont été engagés soit pour exprimer des avis juridiques, soit parce que la CPS avait entamé une action en justice.*

Pratiques en matière de prêts

Établissement de provisions pour prêts

1.16 KPMG a relevé un certain nombre de pratiques de gestion reliées au portefeuille de prêts qui semblaient inhabituelles, comme il est décrit ci-dessous.

1.17 Dans la section du présent rapport sur la provision pour pertes, nous relevons un certain nombre de pratiques de gestion déficientes concernant l'établissement des provisions pour pertes. Un bon résumé des nombreuses faiblesses de la démarche suivie par la direction pour déterminer le montant approprié de provision à inscrire se trouve dans un rapport daté du 1er juin 2004 préparé par le cabinet comptable Marcil Lavallée pour le CUSF/RMA.

1.18 Marcil Lavallée soulignait dans le rapport que, dans de nombreux cas, la CPS n'avait pas adéquatement constaté les prêts douteux lorsque la qualité du crédit d'un emprunteur s'était gravement détériorée et que le recouvrement du prêt ne présentait aucune assurance raisonnable. Les comptables ont également déterminé que la CPS n'avait pas évalué la moins-value afférente aux prêts en souffrance ni la valeur de réalisation de la sûreté prise sur le prêt.

1.19 Marcil Lavallée ajoutait dans son rapport que la CPS n'avait pas évalué le retard dans de nombreux prêts sur marge de crédit et de prêts commerciaux sur marge de crédit dépassant les limites autorisées, et elle n'avait pas évalué la moins-value des comptes ayant un découvert important sans marge de crédit autorisée, y compris ceux que la CPS avait signalés comme présentant un risque élevé.

***Provision incorrectement
inscrite dans les états
financiers mensuels***

1.20 La CPS préparait des états financiers mensuels à des fins internes. KPMG a appris au cours des entrevues que la provision totale pour les comptes douteux était déterminée au début de l'exercice et passée en charge mensuellement selon un montant équivalant à 1/12e du montant prévu au budget, plutôt que sur la meilleure estimation à ce moment. *Cette façon de procéder signifie que quiconque examinait un état financier mensuel de la CPS, y compris son conseil d'administration, n'aurait pas obtenu un portrait juste de l'état des montants dus à la CPS.* Comme nous le verrons dans la section sur la provision pour pertes du présent rapport, lorsque le CUSF/RMA a soulevé la question, la CPS a réagi en inscrivant des éléments d'actif et de passif compensatoires pour donner l'impression qu'elle inscrivant la provision de façon mensuelle. *Cette action était une mesure irrégulière qui semble avoir été conçue pour duper le CUSF/RMA.*

1.21 La question de l'inscription de provisions mensuelles a fini par faire l'objet d'un examen par un comité d'arbitrage mis sur pied par la Cour du Banc de la Reine à la suite de l'appel devant la cour par la CPS d'une décision du surintendant. Le comité d'arbitrage a indiqué dans son opinion que :

[Traduction.] la caisse devrait inscrire la provision pour prêts douteux dans l'état des résultats tous les mois. La caisse calcule la provision pour prêts douteux mensuellement, et elle prépare des états mensuels à des fins internes. Ayant calculé le solde, nous ne voyons rien dans

le chapitre 3025 [du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés] qui justifie la méthode de report et d'amortissement utilisée par la caisse. [...] Nous reconnaissons que l'inscription de la variation réelle de la provision chaque mois pourrait entraîner d'importantes fluctuations dans la charge mensuelle et avançons qu'il s'agit là de la réalité et que le conseil de la caisse sera mieux informé des résultats réels des activités s'il comprend les motifs des écarts entre les provisions prévues au budget et les provisions réelles. Cela pourrait aussi donner lieu à des directives du conseil visant à aider la direction dans le consentement de prêts à certaines industries, etc., en temps opportun ou dans la prise d'autres décisions ayant trait à l'octroi de crédit à certains moments.

Prêts dépassant les limites prescrites

1.22 À diverses occasions, la CPS a permis que des prêts individuels dépassent la limite de prêt maximale pour les prêts commerciaux, qui était de 1,0 million de dollars. Dans un cas, au 31 mai 2003, le prêt d'un groupe d'entreprises avait dépassé de 1,5 million de dollars la limite permise.

1.23 La CPS a aussi permis le dépassement de la limite de concentration maximale du groupe, qui était de 2,5 millions de dollars, dans un certain nombre de cas, dont un cas où le dépassement a atteint plus de 3,0 millions de dollars.

1.24 Les politiques de crédit de la CPS faisaient que les comptes pouvaient se trouver à découvert de façon temporaire jusqu'à concurrence de 45 jours. Les politiques de crédit de la CPS approuvées par le CUSF/RMA prévoyaient un découvert maximum de 30 000 \$ pour les membres individuels et un solde à découvert total maximum de 150 000 \$ pour la caisse. Le conseil de la CPS avait approuvé des limites plus élevées, mais elles n'ont pas été approuvées par le CUSF/RMA. KPMG a relevé une situation dans laquelle le découvert était continu et avait atteint la somme de 2,1 millions de dollars au 31 mai 2004. KPMG a relevé des exemples d'emprunteurs commerciaux à qui il avait été permis de faire des paiements sur leur prêt à même leur compte à découvert, alors que le découvert du compte dépassait les limites autorisées.

1.25 La limite autorisée de nombreuses marges de crédit était dépassée, le dépassement ayant atteint un maximum de 10,8 millions

de dollars au 31 mai 2004, soit 139,1 % du dépassement au 31 mai 2002.

1.26 KPMG n'a trouvé aucun élément probant dans l'information qu'on lui a remise montrant qu'un ou des membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS avaient systématiquement examiné les détails des prêts, la solvabilité ou le profil de risque avec le CUSF/RMA, comme l'exige la *Loi sur les caisses populaires* (la Loi), lorsque le total cumulatif des prêts dépassait la limite autorisée.

1.27 Le rapport d'inspection du 15 mai 2000 produit par le CUSF/RMA relève des variations dans les processus d'approbation et de demande et les exigences de sécurité dans plus de 60 % des nouveaux comptes de prêts personnels vérifiés par sondages et dans plus de 90 % des nouveaux comptes de prêts commerciaux inspectés.

1.28 La CPS était aussi en contravention de l'article 5a) du Règlement 94-5 afférent à la *Loi sur les caisses populaires*, lequel exigeait que les prêts hypothécaires ne dépassent pas 75 % du prix de vente et de la valeur d'expertise du bien, le montant le plus bas étant retenu. La position de la CPS décrite dans sa réponse du 16 juin 2000 au rapport d'inspection du CUSF/RMA était que la caisse s'appuyait sur l'article 103 de la Loi, en vertu duquel les administrateurs et dirigeants doivent agir avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente.

Prêts à l'extérieur de la province

1.29 Selon les règlements de la Loi, sous réserve de l'approbation explicite du surintendant des caisses populaires, qui n'a jamais été accordée, la CPS devait limiter ses activités au Nouveau-Brunswick. À ce titre, les membres de la CPS et les prêts consentis par la CPS devaient être limités aux résidents du Nouveau-Brunswick. KPMG a constaté que la CPS avait consenti de nouveaux prêts à l'extérieur de la province d'une valeur de 16 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mai 2004. Au total, de nouveaux prêts d'une valeur de 30,2 millions de dollars ont été consentis à l'extérieur de la province durant la période allant de 1998 à 2004. KPMG a constaté que, au 31 mai 2004, la CPS avait consenti 146 prêts à un taux d'intérêt de 29,9 % qui étaient détenus par des clients à l'extérieur du Nouveau-Brunswick, pour une valeur nominale totale de près de 1,2 million de dollars.

1.30 D'après les courriels et autres pièces de correspondance obtenus par KPMG, il semble que le fait de consentir des prêts à l'extérieur de la province était une stratégie d'affaire de l'ancien

groupe de la haute direction. Notamment, il y a eu un prêt de 750 000 \$ qui constituait un investissement risqué dans un pays étranger. KPMG n'a trouvé aucun élément probant montrant que l'ancien groupe de la haute direction avait effectué quelque analyse financière du prêt. Ce prêt a été accordé durant l'exercice terminé le 31 mai 2000 et, rendu en mars 2001, l'entreprise avait cessé de faire des paiements de capital sur le prêt.

Activités à risque élevé

1.31 La CPS s'est engagée dans un certain nombre d'activités à risque élevé. Dès 1998, le surintendant avait émis des doutes sur la pratique de la CPS d'offrir des taux d'intérêt supérieurs à ceux du marché sur des certificats de dépôt aux déposants de l'extérieur de la province.

1.32 Par la suite, la CPS a commencé à faire concurrence à d'autres établissements de prêts plus importants sur divers produits à risque élevé tels que des prêts à taux d'intérêt élevés, mais elle avait très peu d'expérience en la matière. Notamment, la CPS a consenti un prêt à un taux d'intérêt de 29,9 %. KPMG a découvert que, durant la période où la CPS accordait des prêts à des taux d'intérêt élevés, soit entre octobre 2001 et avril 2004, elle consentait en moyenne 40 nouveaux prêts par jour.

1.33 Le CUSE/RMA et certains membres du conseil de la CPS ont signalé qu'ils n'ont jamais vu de plan d'activités approprié pour les nouveaux prêts à un taux d'intérêt de 29,9 %. On a dit à KPMG que le processus de recouvrement de ces prêts à intérêt élevé avait pris environ neuf mois et que, au début, personne n'assurait le suivi des prêts en souffrance ni ne s'occupait de la reprise de possession des biens.

1.34 Durant la même période, la CPS abordait activement les concessionnaires de véhicules d'occasion du Nouveau-Brunswick, du Québec et d'ailleurs au Canada atlantique. La CPS offrait de financer les acheteurs de véhicules auprès du concessionnaire et offrait au concessionnaire une marge de crédit ou un prêt pour financer son stock de véhicules. La CPS a fini par conclure une centaine de ces arrangements avec des concessionnaires.

1.35 La CPS accordait aussi du crédit à risque plus élevé à ses clients commerciaux habituels. Par exemple, un client commercial avait de la difficulté à faire ses paiements, puisant à même une marge de crédit de la CPS déjà à découvert pour rembourser le prêt. Il devait aussi de l'argent à d'autres prêteurs, et ces autres prêteurs avaient

priorité sur la CPS sur bon nombre des biens de l'entreprise. Le 6 juin 2001, l'entreprise a manqué à son obligation de rembourser ses autres prêteurs. Malgré cette situation, la CPS a quand même prêté à l'entreprise la somme supplémentaire de 1,6 million de dollars entre le 31 mai 2001 et le 31 mai 2003.

Le processus du « flushage »

1.36 KPMG a appris au cours des entrevues que des changements étaient régulièrement apportés aux dossiers du portefeuille de prêts de la CPS à la demande d'un ou de plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS. Cette pratique était appelée le « flushage ». La CPS semble avoir utilisé le processus du « flushage » pour apporter des redressements temporaires aux dossiers de prêts. À la suite de ce processus, le classement chronologique des prêts dans le système et, en conséquence, l'évaluation des prêts en souffrance ne reflétaient pas les contrats de prêt originaux signalés au comité de crédit de la CPS.

1.37 Lors des entrevues tenues avec des membres du personnel et du conseil, KPMG a appris qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS ordonnaient à l'occasion au personnel de modifier les montants des prêts pour les faire passer de leur montant initial à un cent. Ainsi, si le cent plus les intérêts accumulés étaient payés, le prêt ne figurerait pas dans les rapports sur les comptes en souffrance. KPMG a trouvé 1 309 modifications du genre, dont 1 038 ont été rétablis à une autre valeur par la nouvelle direction de la CPS en 2004.

1.38 KPMG a aussi appris qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS ordonnaient à l'occasion au personnel de modifier la date du prochain paiement sur un prêt afin d'inscrire une date ultérieure sans fournir beaucoup d'explications. Comme il peut y avoir des raisons légitimes de modifier la date du prochain paiement, KPMG n'a pas pu déterminer lesquelles de ces 33 110 modifications étaient légitimes, et lesquelles étaient faites à des fins de « flushage ». KPMG a tout de même pu déterminer en raison de la répartition des modifications qu'une partie de ces modifications ont été apportées en marge des pratiques opérationnelles habituelles. Nous croyons comprendre que le report de la date d'un prochain paiement à une date ultérieure faisait en sorte que le prêt en souffrance ne figurerait pas dans le rapport des comptes en souffrance.

1.39 KPMG a également appris qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS ordonnaient à

l'occasion au personnel de changer la date d'échéance de certains prêts sans fournir beaucoup d'explications. Encore une fois, il peut exister des raisons légitimes de modifier la date d'échéance d'un prêt, de sorte qu'il est impossible de dire lesquelles des 9 471 modifications du genre relevées par KPMG étaient faites à des fins de « flushage ». Il semble que, en changeant la date de certains prêts, la CPS pouvait reporter leur date d'échéance à l'exercice suivant, de sorte que ces prêts ne figuraient plus dans les comptes en souffrance.

Faiblesses dans la documentation

1.40 La documentation des dossiers de prêt était médiocre, et KPMG a souligné que la qualité et la période de conservation de tels documents n'étaient pas conformes à la réglementation. Certains dossiers de prêts examinés par KPMG contenaient peu de documents, et ceux qui en contenaient étaient incomplets. Lorsque de l'information financière avait été versée au dossier, dans certains cas, il n'existait aucun élément prouvant que l'information avait été examinée; dans les cas où une analyse financière avait été faite, elle était souvent incomplète ou incompatible avec la documentation au dossier.

1.41 KPMG a relevé un certain nombre de cas où les dates des prêts d'un groupe d'entreprises avaient été changées, mais il n'a trouvé pour ce groupe aucune documentation dans les dossiers de prêt pour justifier les changements des dates de remboursement ni les approbations exigées.

Suivi des prêts aux employés

1.42 Selon la configuration du système comptable informatisé de la CPS, les employés ayant accès au contrôle des prêts auraient pu modifier leurs propres prêts. Tous les changements apportés aux prêts aux employés étaient consignés dans un rapport du système auquel avait accès l'ancienne haute direction de la CPS, mais KPMG n'a trouvé aucun élément prouvant que ces rapports avaient fait l'objet d'un suivi.

1.43 Nous croyons comprendre que, dans le cas des prêts aux employés, tout ajout ou toute modification des modalités d'un prêt en cours exigeait l'approbation du comité de crédit. KPMG n'a trouvé aucune preuve d'une telle approbation.

1.44 KPMG n'a trouvé aucune transaction de valeur ayant mené à des changements aux prêts aux employés ou aux membres de l'ancienne haute direction de la CPS qui aurait été considérée comme inhabituelle ou préférentielle.

Attitude de confrontation

1.45 KPMG a remarqué que le ton de la correspondance émanant de la CPS était généralement celui de la confrontation, quel que soit l'objet de cette correspondance. Cette attitude de confrontation est visible dans un certain nombre de situations.

Relations avec Grant Thornton

1.46 L'attitude de confrontation de la direction a joué dans la démission de Grant Thornton à titre de vérificateur externe après la clôture de l'exercice du 31 mai 2001. KPMG a interviewé Grant Thornton, qui l'a informé de deux raisons pour lesquelles il avait démissionné. La première est le conflit croissant avec un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS au sujet de l'adoption de modifications émergentes aux règles comptables, de modifications proposées et de l'acceptation d'écritures de journal proposées. De plus, Grant Thornton estimait qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS traitaient son personnel de manière agressive.

Différend avec le CUSF/RMA au sujet de la nécessité d'une provision générale

1.47 Un différend entre la haute direction de la CPS et le CUSF/RMA au sujet de l'interprétation du chapitre 3025 du manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et de la nécessité d'inscrire une provision générale pour pertes a vu le jour aussi tôt que 2001. Le CUSF/RMA a adressé 10 ordres à la CPS le 16 janvier 2003 en vertu du paragraphe 265(1) de la Loi, dont l'un exigeait ce qui suit :

[Traduction.] Au plus tard le 28 février 2003, la Caisse doit déterminer le montant à inscrire dans ses états financiers et autres livres comptables à titre de provision générale pour les comptes douteux (en plus de provisions pour des prêts douteux spécifiques). Une telle détermination doit être faite par la Caisse de manière raisonnable, de bonne foi et conformément aux pratiques opérationnelles saines.

1.48 La CPS a reçu les opinions de deux cabinets comptables comparant les exigences du manuel aux exigences précisées par le CUSF/RMA dans ce qui semble être une tentative de réfuter l'interprétation par le CUSF/RMA du chapitre 3025. *Nous estimons que ces deux opinions étaient vagues et ne réfutaient pas la position du CUSF/RMA selon laquelle une provision générale devait être inscrite.*

1.49 Le 3 février 2003, la CPS a demandé une audition devant le surintendant concernant les ordres du 16 janvier 2003; une audition préalable a eu lieu en mai 2003, suivie de mémoires adressés au

surintendant en juin 2003 et d'une audition en juin 2003 également. Le 19 décembre 2003, le surintendant a maintenu l'ordre exigeant l'établissement d'une « provision générale », modifiant uniquement la date de conformité. Le 16 janvier 2004, la CPS a interjeté appel devant la cour de la décision du surintendant, qui a établi un comité d'arbitrage pour déterminer si les ordres du CUSF/RMA relativement à l'inscription de provisions étaient en accord avec le chapitre 3025 du manuel de l'ICCA. En ce qui concerne l'établissement d'une provision générale, le comité d'arbitrage a déclaré que, à son avis, l'exigence de déterminer et d'inscrire une provision générale correspondait à une interprétation correcte du chapitre 3025.

***Différend avec le CUSF/
RMA au sujet du droit
d'émettre des hypothèques
dépassant 75 % de la valeur***

1.50 Comme il est mentionné précédemment, la CPS contrevenait à l'article 5a) du règlement de la Loi prévoyant que les prêts hypothécaires ne dépassent pas 75 % du prix de vente et de la valeur d'expertise du bien, le montant le plus bas étant retenu. Le CUSF/RMA a soulevé la question dans son rapport d'inspection du 6 mai 1997.

1.51 La position de la CPS sur la question, décrite dans sa réponse du 16 juin 2000 au rapport d'inspection du 15 mai du CUSF/RMA, était que la CPS s'appuyait sur l'article 103 de la Loi, selon lequel les administrateurs et dirigeants doivent agir avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances une personne prudente. Selon la CPS, l'article 5a) du règlement contredisait l'article 103 de la Loi, et elle était prête à s'adresser aux tribunaux sur la question.

1.52 À l'époque de ce différend au sujet des prêts hypothécaires, le conseil de la CPS a adopté une résolution voulant que la caisse se retire de la Credit Union Central of New Brunswick (CUCNB), et donc du CUSF/RMA. Les motifs pour lesquels cette résolution a été adoptée ne sont pas clairs, mais elle a été renversée le 5 octobre 2000.

1.53 Le 14 novembre 2000, conformément à l'article 265(1) de la Loi, le CUSF/RMA a ordonné à la CPS de se conformer à l'article 5a) du règlement. Environ un an plus tard, dans une lettre datée du 31 octobre 2001, la CPS constatait que la création d'un poste d'agent de contrôle du portefeuille des hypothèques allait régler le problème.

1.54 À titre d'exemple, KPMG a examiné un prêt personnel visant deux hypothèques pour un total de 253 000 \$ sur deux propriétés

dont la valeur d'expertise était de 248 000 \$. Ces hypothèses ont été pleinement remboursées.

**Façon de procéder du CUSF/
RMA pour l'inspection de
2002**

1.55 D'après la correspondance, en 2002, la CPS a commencé à remettre en question l'autorité et les constatations du CUSF/RMA lorsque le CUSF/RMA a demandé que certains éléments d'information lui soient remis avant le début de la visite sur place pour l'inspection de 2002. La CPS a répondu que l'information allait être mise à la disposition des inspecteurs à leur arrivée sur place; la CPS a aussi dit qu'elle n'était pas en mesure de fournir un local aux inspecteurs dans l'immeuble du bureau central. L'inspection de 2002 a finalement mené à la délivrance par le CUSF/RMA de 10 ordres visant la CPS. L'avocat-conseil de la CPS a écrit au surintendant et au CUSF/RMA le 8 janvier 2003 pour dire qu'il craignait que, en modifiant son processus d'inspection pour adopter une méthode de gestion des risques de l'entreprise, le CUSF/RMA contrevenait à la Loi. La CPS a aussi demandé une audition devant le surintendant au sujet des 10 ordres délivrés par le CUSF/RMA. Le 21 mars 2003, le CUSF/RMA a demandé au surintendant de placer la CPS sous surveillance. Le 19 décembre 2003, le surintendant a rendu une décision qui maintenait les 10 ordres délivrés par le CUSF/RMA. Le 16 janvier 2004, la CPS a informé le CUSF/RMA qu'elle interjetait appel de la décision du surintendant devant la Cour du Banc de la Reine au sujet des 10 ordres.

**Informations inexactes
fournies par l'ancienne
direction**

1.56 En octobre 2001, le CUSF/RMA a posé des questions au sujet des limites approuvées sur des prêts consentis à un groupe d'entreprises. La CPS a répondu que, même si le total exigible se chiffrait à 1 176 000 \$, ce total comprenait une somme de 200 000 \$ sous forme de marge de crédit. De plus, comme le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait accordé une garantie d'emprunt de 450 000 \$ sur les 976 000 \$ restants, il restait en fin de compte seulement 526 000 \$ qui n'étaient pas entièrement garantis, somme qui, selon la CPS, respectait sa limite autorisée. Lorsque KPMG a examiné les prêts en cours de ce groupe d'entreprises à la date en question, il a découvert que, en plus des montants communiqués par la CPS au CUSF/RMA, le groupe d'entreprises devait aussi la somme de 830 953 \$, ce qui signifiait qu'il avait dépassé la limite permise pour les prêts commerciaux.

1.57 Le 13 avril 2000, le Bureau du contrôleur du Nouveau-Brunswick a demandé à la CPS de confirmer au 31 mars 2000 le montant total de la dette d'une entreprise qui avait reçu des garanties d'emprunt du gouvernement provincial. La CPS a répondu que le

solde de la dette se chiffrait à 435 000 \$. KPMG a extrait du système comptable de la CPS des données qui montraient que le montant réel exigible à la date demandée était de 866 000 \$.

1.58 Lors de l'inspection d'octobre 2002 du CUSF/RMA, le personnel de la CPS a indiqué qu'il restait environ 25 reprises de possession de véhicules à faire. Cependant, le CUSF/RMA a constaté que le montant total des prêts-autos en souffrance depuis au moins 60 jours montrait que 232 véhicules auraient dû être repris à cette date.

Relations entre la direction et le conseil d'administration

1.59 Dans la section sur la gouvernance du présent rapport, nous discutons du fait que le Conseil s'appuyait beaucoup sur un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction. KPMG a aussi appris que certains membres du conseil ne se sentaient pas à l'aise pour aborder avec l'ancien directeur général la question de la formation des membres du conseil. On leur a dit qu'une formation n'était pas nécessaire et qu'ils apprendraient sur le tas.

Provision pour pertes Introduction

1.60 Dans la présente section, nous présentons notre analyse de la provision pour pertes inscrite par la direction de la CPS durant la période à l'étude. Dans cette analyse, nous avons examiné un certain nombre de facteurs, dont certains se chevauchent. Nous établissons aussi dans la présente section notre estimation du montant de la provision qui, à notre avis, aurait dû être inscrit pour chacun des exercices terminés le 31 mai 1996 à 2003 inclusivement. À partir de cette analyse, nous avons conclu qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS avaient sciemment sous-évalué le montant de la provision à inscrire dans les états financiers. La sous-évaluation du montant de la provision est la principale méthode par laquelle ils ont caché le véritable état du portefeuille de prêts de la CPS.

Valeur des prêts et des provisions déclarés dans les états financiers de la CPS

1.61 Le tableau qui suit résume les prêts en cours et la provision inscrits par la direction pour les prêts des exercices terminés le 31 mai de 1996 à 2004. C'est la nouvelle direction de la CPS qui a déterminé la provision de l'exercice terminé le 31 mai 2004.

Tableau 1 Prêts en cours et provision de la CPS Exercices terminés le 31 mai (en millions \$)									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prêts en cours	111,3	120,7	147,4	163,0	170,6	172,2	206,5	234,2	250,8
Provision	0,9	0,9	1,0	1,1	0,9	1,5	3,8	6,9	56,2
Pourcentage	0,8 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,9 %	1,8 %	2,9 %	22,4 %

1.62 Notre analyse de la provision se divise en deux périodes, soit 1996-2001 et 2002-2003.

Provisions pour la période 1996-2001

*Examen analytique de la
provision*

1.63 La première chose que nous avons remarquée dans les chiffres du tableau 1 est la diminution du pourcentage de la provision pour les exercices de la période 1997 à 2000.

1.64 Selon l'analyse de KPMG des états financiers d'autres caisses populaires du Nouveau-Brunswick, le ratio des provisions aux prêts en cours pour la période allant du 31 mai 1998 au 31 mai 2001 a été constant, soit 1,1 %, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 Ratio des provisions aux prêts en cours d'autres caisses populaires (en millions \$)			
Prêts en			
Exercice	cours	Provision	Ratio
1998	271,2	3,1	1,1 %
1999	291,7	3,2	1,1
2000	320,9	3,4	1,1
2001	360,0	3,8	1,1

1.65 Dans le tableau qui suit, nous avons recalculé la provision de la CPS pour la période 1996-2001 en fonction de deux scénarios : le premier suppose que le pourcentage de la provision était d'au moins 0,8 %, comme il l'était au 31 mai 1996, pour chaque exercice jusqu'au 31 mai 2001, et le second suppose un pourcentage annuel de 1,1 %. En vertu de ces scénarios, l'effet aurait été le suivant :

Tableau 3					
Provision additionnelle requise avec des ratios minimums de 0,8 % et de 1,1 % pour la provision					
Exercice	Provision inscrite (en millions \$)	Provision (ratio minimum de 0,8 %)	Provision additionnelle (en millions \$)	Provision (ratio de 1,1 %)	Provision additionnelle (en millions \$)
1997	0,9	1,0	0,1	1,3	0,4
1998	1,0	1,2	0,2	1,6	0,6
1999	1,1	1,3	0,2	1,8	0,7
2000	0,9	1,4	0,5	1,9	1,0
2001	1,5	1,4	0	1,9	0,4

1.66 D'autres signes laissaient entendre qu'un examen plus serré de la provision était nécessaire durant ces exercices; par exemple, les importantes augmentations de la valeur des prêts en cours avaient de quoi inquiéter. La ventilation des prêts en cours par catégorie était la suivante :

Tableau 4						
Ventilation des soldes des prêts et des augmentations de pourcentage des soldes des prêts						
Type de prêt	1996	1997	1998	1999	2000	2001
(en millions \$)						
Personnel	52,4	56,2	73,9	86,7	93,5	92,1
Hypothèque	23,1	25,9	31,5	34,7	34,5	31,8
Commercial	35,8	38,6	42,0	41,6	42,6	48,3
(augmentation en %)						
Personnel		7,3	31,5	17,3	7,8	(1,5)
Hypothèque		12,1	21,6	10,2	(0,6)	(7,8)
Commercial		7,8	8,8	(1,0)	2,4	13,4

1.67 Cette analyse soulève certaines questions; ainsi, pourquoi la valeur des prêts personnels a-t-elle augmenté de 31,5 % en 1998, puis d'un autre 17 % en 1999? Comme la région de Shippagan ne connaissait pas une telle croissance à l'époque, il y avait d'autres explications possibles, par exemple : prêts transférés d'autres établissements à la CPS; emprunteurs actuels qui augmentent le montant de leur prêt; la CPS qui attire des emprunteurs de secteurs non traditionnels; la CPS qui consent des prêts à des emprunteurs qu'elle avait considérés comme présentant un risque trop élevé par le

passé. Il est peu probable que l'augmentation s'explique par de nouveaux clients venant d'autres établissements de crédit, et les autres raisons possibles laissent entendre qu'il s'agit de prêts plus risqués. Le même genre de questions peut être posé à propos des hypothèques, qui ont augmenté de 12,1 % en 1997, de 21,6 % en 1998 et de 10,2 % en 1999.

1.68 Le CUSF/RMA a exprimé des préoccupations relativement à la qualité des prêts de la CPS dans son rapport d'inspection du 16 décembre 1998, rapport dans lequel l'organisme fait des commentaires sur la philosophie générale de la CPS en matière de prêts, la qualifiant d'agressive. Le CUSF/RMA soulignait aussi dans le rapport d'inspection que 14 nouveaux comptes commerciaux nécessitant l'approbation du comité de crédit du système du CUSF avaient été ouverts, mais que 10 de ces 14 comptes n'avaient pas passé par le CUSF aux fins d'approbation.

1.69 *À notre avis, les importantes augmentations des soldes des prêts durant la période voulaient probablement dire que le risque de non-paiement augmentait aussi.*

Provision spécifique

1.70 Pour établir les provisions, un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS examinaient des montants spécifiques dus à la CPS et décidaient du montant de la provision à inscrire pour chacun. KPMG a analysé certains prêts consentis par la CPS durant la période 1997-2001. *Selon cette analyse, des indices révélaient que des problèmes existaient relativement aux provisions spécifiques enregistrées par la CPS en regard de ses prêts pour l'exercice 2001. Trois ensembles de prêts commerciaux consentis à trois groupes d'entreprises illustrent les problèmes.*

1.71 Les soldes de prêts impayés pour ces trois groupes d'entreprises pour les exercices 1999, 2000 et 2001 étaient les suivants :

Tableau 5 Soldes de prêts impayés par trois groupes d'entreprises Exercices terminés le 31 mai (en millions \$)			
	1999	2000	2001
Groupe A	1,0	1,2	1,4
Groupe B	0,4	1,1	1,7
Groupe C	0,0	0,1	1,4
Total	1,4	2,4	4,5

1.72 Les provisions inscrites dans les états financiers vérifiés de clôture d'exercice de la CPS pour ces mêmes prêts étaient les suivantes :

Tableau 6 Provision pour les prêts de trois groupes d'entreprises Exercices terminés le 31 mai (en millions \$)			
	1999	2000	2001
Groupe A	0	0	0,1
Groupe B	0	0	0,2
Groupe C	0	0	0,0
Total	0	0	0,3

1.73 La province a accordé des garanties d'emprunt à la CPS pour une partie des montants en question, et le rapport d'inspection du 15 mai 2000 publié par le CUSF/RMA confirme que le montant de la provision inscrit par la CPS était suffisant. L'une des entreprises détenait des prêts d'autres établissements de crédit et avait remis en garantie aux autres prêteurs la majeure partie de ces biens.

1.74 *Au 31 mai 2001, il semble que les provisions enregistrées pour ces groupes d'entreprises en particulier étaient insuffisantes. Deux de ces groupes d'entreprises perdaient régulièrement de l'argent – pour un total atteignant 2,0 millions de dollars à la fin de leur exercice terminé en décembre 2000 – et avaient au 31 décembre*

2000 des fonds propres négatifs combinés de 1,7 million de dollars. Le troisième groupe d'entreprises attendait de gagner une poursuite en justice pour devenir financièrement viable.

1.75 Rendu au 31 mai 2004, ces trois groupes d'entreprises devaient environ 14,4 millions de dollars à la CPS, et la nouvelle direction a établi une provision de 11,5 millions de dollars, soit environ 80 % du total.

Nécessité d'une provision générale

1.76 Notre examen analytique partait de l'hypothèse que le taux de 0,8 % de 1996 pour la provision était un taux de base approprié, mais qui comprenait uniquement des montants visant des prêts risqués spécifiques. Le paragraphe .04 du chapitre 3025 du manuel de l'ICCA prévoit ce qui suit :

L'existence d'une moins-value sur la totalité du portefeuille de prêts d'une entité est établie par l'appréciation de la qualité du crédit pour chacun des prêts et pour chacun des groupes de prêts qui composent le portefeuille. Lorsque c'est faisable, la moins-value est déterminée pour chaque prêt en fonction du jugement du prêteur quant à la solvabilité de chacun des emprunteurs. Dans certains cas, toutefois, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur totale de la moins-value afférente à un portefeuille de prêts en procédant uniquement à une appréciation prêt par prêt. Une appréciation de l'incidence des événements récents, de l'évolution de la conjoncture économique ainsi que des tendances générales de l'économie peut indiquer que, pour des groupes de prêts accordés à des emprunteurs dans un secteur d'activité ou dans un secteur géographique particulier, la qualité du crédit s'est détériorée. En pareil cas, la moins-value additionnelle qui ne peut être déterminée prêt par prêt fait l'objet d'une estimation pour l'ensemble du groupe.

1.77 Le CUSF/RMA a soulevé la question de l'inscription d'une provision générale en plus de la provision spécifique dans son rapport d'inspection du 16 décembre 1998. La CPS a refusé d'établir une provision générale, ce qui a provoqué un long différend entre la CPS et le CUSF/RMA au sujet de la nécessité d'une provision générale, comme il est expliqué dans la section sur les pratiques de gestion du présent rapport.

1.78 À son arrivée en poste en 2004, la nouvelle direction a établi une provision générale de 22,8 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mai 2004, somme qui correspondait à 9 % de la valeur totale des prêts en cours et à environ 40 % de la provision spécifique établie. *Cependant, comme la CPS a consenti des prêts particulièrement risqués en 2002 et en 2003, les facteurs qui auraient été pris en considération dans la provision générale de 2004 n'auraient pas été les mêmes qu'en 2001 et avant.*

1.79 *Nous avons préparé l'analyse de sensibilité suivante pour les exercices antérieurs en prenant 0,8 % comme taux de base pour la provision, puis en calculant les valeurs possibles d'une provision générale à partir de trois hypothèses différentes.*

Tableau 7						
Estimations d'une provision générale à 50 %, à 100 % et à 150 % d'une provision spécifique à 0,8 %						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(en millions \$)					
Total des prêts	111,3	120,7	147,4	163,0	170,6	172,2
Provision de base (0,8 %)	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,4
Provision générale (50 % de la base)	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Provision générale (100 % de la base)	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,4
Provision générale (150 % de la base)	1,4	1,5	1,8	1,9	2,1	2,1

Provisions redressées estimatives

1.80 *Le tableau 8 rassemble tous les éléments de l'analyse. Ce faisant, nous avons reconnu que les augmentations qui auraient découlé de l'évaluation du risque supplémentaire ou de l'augmentation du taux de base pour le faire passer de 0,8 % à 1,1 % pouvaient possiblement entraîner une certaine double comptabilisation de la provision générale. En conséquence, nous avons inclus dans le tableau récapitulatif la provision originale, un redressement à un taux de base de 0,8 % et une estimation de la provision générale. Nous avons employé une provision générale de 50 % de la provision de base, car nous présumons qu'il est peu probable que quiconque ait proposé à l'époque d'établir une provision générale plus élevée.*

Tableau 8						
Provision redressée estimative						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(en millions \$)					
Provision originale	0,9	0,9	1,0	1,1	0,9	1,5
Sur provision de base de 0,8 %	-	0,1	0,2	0,2	0,5	-
Provision générale à 50 %	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Provision estimative totale	1,4	1,5	1,8	1,9	2,1	2,2
Nouveau taux de la provision	1,3 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %

1.81 Les taux de provision qui découlent de cette analyse sont semblables au taux moyen de 1,1 % des autres caisses populaires durant la même période.

1.82 Une autre observation à faire sur cette période concerne les commentaires dans les rapports d'inspection du CUSF/RMA au sujet de la provision. Le rapport d'inspection du 6 mai 1997 était généralement positif et indiquait que la provision de 986 134 \$ du 28 février 1997 était suffisante. Le rapport d'inspection suivant, publié le 16 décembre 1998, montre que le CUSF/RMA est davantage préoccupé, comme nous le décrivons précédemment dans cette section. Cependant, il conclut en disant que la provision de 1 016 400 \$ au 31 août 1998 était suffisante à ce moment. Le dernier rapport d'inspection de la période à l'étude a été publié le 15 mai 2000, et le CUSF/RMA était généralement d'accord avec la provision de 879 000 \$ au 20 février 2000.

Provisions de 2002 et de 2003

Risque accru

1.83 Dans chacun des exercices 2002 et 2003, la dépense pour créances irrécouvrables a augmenté considérablement par rapport à l'exercice précédent. Alors que la dépense a augmenté avec la croissance du portefeuille de prêts, la dépense des exercices terminés le 31 mai 2002 et le 31 mai 2003 ne tenait pas compte du risque accru que la CPS prenait durant ces années. La valeur des prêts personnels a augmenté de 23,1 % pour l'exercice 2002 et de 24,3 % pour l'exercice 2003, même après les importantes augmentations des exercices antérieurs. En fait, en 2002, la CPS a consenti des prêts d'une valeur de 14,5 millions de dollars à des taux d'intérêt dépassant 25 %, et des prêts d'une valeur de 8,3 millions de dollars à des taux d'intérêt se situant entre 15 % et 25 %. En 2003, la CPS a

consenti des prêts d'une valeur de 16,3 millions de dollars à des taux d'intérêt dépassant 25 %, et des prêts d'une valeur de 10,2 millions de dollars à des taux d'intérêt si situant entre 15 % et 25 %. À titre comparatif, le total de tous les prêts accordés en 1998 par la CPS à des taux d'intérêt supérieurs à 15 % s'était chiffré à moins de trois cent mille dollars. Pour les exercices 2002 et 2003, environ 30 % de tous les prêts consentis par la CPS étaient assujettis à ces taux d'intérêt très élevés – un changement considérable à son profil de risque. Nous avons vu que le taux de la provision des portefeuilles des caisses populaires a tendance à être peu élevé, mais la nouvelle direction de la CPS a déterminé que le taux de la provision pour les prêts à taux d'intérêt élevés devait être de 14,6 % au 31 mai 2004.

1.84 Au cours de cette période, les comptes à découvert ont augmenté chaque année en nombre et en importance. Le nombre de comptes à découvert a augmenté de 46,2 % entre 2002 et 2004. Durant la même période, le solde relié aux comptes à découvert a augmenté de 326,5 %, surtout en raison de l'augmentation du solde à découvert d'une entreprise en particulier, qui est passé de 6 336 \$ au 31 mai 2002 à 2 336 323 \$ au 31 mai 2004.

1.85 Nous croyons comprendre que, comme les comptes à découvert n'étaient classés ni comme une marge de crédit, ni comme un prêt traditionnel, le système de la CPS n'a pas signalé les comptes à découvert en tant qu'élément distinct ni classé ces comptes dans le bon ordre chronologique. Selon les documents fournis à KPMG, l'ancienne haute direction de la CPS ne semblait pas prendre en considération les comptes ayant un solde à découvert dans le calcul de la provision pour pertes.

1.86 KPMG a observé dans les documents comptables de la CPS des écritures montrant que les paiements versés aux comptes de prêts d'une certaine entreprise étaient financés par une augmentation du découvert du compte de cette entreprise alors que, avant que ces paiements soient imputés au compte à découvert, l'entreprise avait déjà dépassé de plus de 900 000 \$ sa limite autorisée de découvert. Par ailleurs, la dette de l'entreprise dépassait de 1,5 million de dollars la limite de prêter maximale pour les prêts commerciaux. En permettant que des comptes dont le découvert dépasse les limites autorisées servent à rembourser le principal et les intérêts de prêts, la CPS a augmenté son risque de crédit et n'a pas révélé le véritable classement chronologique des prêts dans les reports sur les comptes en souffrance.

1.87 Une deuxième entreprise a fait des paiements sur prêt financés par une marge de crédit dont la limite autorisée avait été dépassée, donnant l'impression que le prêt était courant.

1.88 L'autre changement important qui a eu lieu durant la période en question est survenu quand le CUSF/RMA a commencé à faire part de son désaccord avec la provision enregistrée par la CPS. Selon le rapport d'inspection publié le 26 octobre 2001, la provision au 31 août 2001 devait être accrue de 1 282 000 \$. Cependant, il semble que même le CUSF/RMA savait que le problème était encore plus grave. Une note de service interne du CUSF/RMA en date du 6 décembre 2001 soulevait les points suivants :

- La CPS approuve des prêts-autos pour des demandeurs ayant une cote de crédit très mauvaise à un taux d'intérêt de 29,9 %.
- Ces prêts à taux d'intérêt élevés ne sont pas le genre de prêts qui doivent être financés par des dépôts assurés, et des ordres devraient être délivrés pour demander à la CPS de mettre un terme à cette pratique.
- Bon nombre des comptes très en retard n'avaient pas été examinés lors de la dernière inspection, et une inspection pourrait être justifiée simplement pour soumettre les prêts en souffrance à un examen approfondi.

1.89 Le rapport d'inspection suivant du CUSF/RMA, publié le 10 janvier 2003 est encore plus sévère, indiquant que la CPS devait augmenter sa provision spécifique au 31 octobre 2002 de 5 429 488 \$. Le rapport indique aussi que les prêts commerciaux en souffrance avaient augmenté de plus de 49 % entre septembre 2001 et septembre 2002. Le rapport ajoute ceci :

[Traduction.] Le retard dans le recouvrement des prêts de la caisse augmente constamment depuis un certain temps. Ce retard a atteint un point où le CUSF le considère excessif en regard de pratiques opérationnelles saines.

Comme le dénote la substantielle augmentation qu'il est nécessaire d'apporter aux provisions, le retard dans le remboursement des prêts à haut risque et des prêts commerciaux a considérablement augmenté.

Le retard dans le recouvrement des prêts à risque élevé nous préoccupe grandement en raison de l'inefficacité du processus de recouvrement et de reprise de possession.

1.90 Le rapport d'inspection souligne également certains secteurs de risque accru, par exemple de mauvaises pratiques opérationnelles, les prêts à haut risque, la grande difficulté d'adhérer aux limites de prêt et les importants soldes à découvert non autorisés.

Provisions estimatives

1.91 Ces deux rapports d'inspection nous donnent d'autres points de données pour les exercices 2002 et 2003. Ces rapports montrent ce qui suit :

Tableau 9	
Provisions inscrites à différentes dates (en millions \$)	
Provisions au 31 mai 2001 dans les états financiers	1,5
Provision au 30 nov. 2001 inscrite par la direction	2,5
Provision au 31 mai 2002 dans les états financiers	3,8
Provision au 31 oct. 2002 exigée par le CUSF/RMA	10,7
Provision au 31 mai 2003 dans les états financiers	6,9

1.92 Etant donné le risque considérable découlant des prêts consentis par la CPS en 2002 et en 2003, il n'est pas possible d'étendre notre analyse de la période 1996-2001 aux exercices 2002 et 2003. D'après le travail du CUSF/RMA, il est évident que, même sans l'ajout d'une provision générale, la provision signalée dans les états financiers du 31 mai 2003 était grandement sous-évaluée. Alors qu'il est moins évident que la provision du 31 mai 2002 est sous-évaluée, l'analyse montre que le CUSF/RMA avait déterminé que la provision nécessaire au 31 octobre 2002 dépassait de 8,2 millions de dollars la provision nécessaire 11 mois plus tôt, au 30 novembre 2001. Mais, lorsque la direction a enregistré sa provision du 31 mai 2002 au bout de 6 mois dans cette période de 11 mois, le montant inscrit ne dépassait que de 1,3 million de dollars le montant de novembre 2001. De plus, on note toujours l'absence d'une provision générale.

1.93 D'après cette information, nous estimons que la provision qui aurait dû être inscrite au minimum aurait été comme suit :

Tableau 10 Provision estimative pour les exercices terminés les 31 mai 2002 et 2003 (en millions \$)		
	2002	2003
Provision inscrite dans les états financiers du 31 mai	3,8	6,9
Provision additionnelle pour 2002 proposée dans le rapport d'inspection du 31 octobre 2002	2,5	
Provision additionnelle pour 2003 estimée en fonction du rapport d'inspection du 10 janvier 2003		5,0
Provision générale équivalant à 50 % des provisions spécifiques	3,1	6,0
Provision estimative totale	9,4	17,9

1.94 Comme nous l'avons indiqué, la direction ne pouvait s'appuyer sur les rapports d'inspection du CUSF/RMA pour confirmer ses estimations de provision durant la période en question. En fait, les rapports d'inspection montraient des différences très marquées avec les provisions enregistrées par la direction.

Provision spécifique

1.95 L'examen des mêmes prêts spécifiques que ceux que nous regardions pour les exercices 1999 à 2001 nous révèle que les soldes suivants étaient dus pour les exercices 2002 et 2003 :

Tableau 11 Prêts dus par trois groupes d'entreprises Exercices terminés le 31 mai (en millions \$)		
	2002	2003
Groupe A	1,6	2,5
Groupe B	2,5	3,4
Groupe C	2,9	4,7
Total	7,0	10,6

1.96 Le total des sommes dues a augmenté de 3,5 millions de dollars durant l'exercice 2002 de la CPS et de 3,6 millions de dollars durant l'exercice 2003.

1.97 Les provisions inscrites dans les états financiers vérifiés de fin d'exercice pour ces mêmes prêts étaient les suivantes :

Tableau 12 Provision pour les prêts aux trois groupes d'entreprises Exercices terminés le 31 mai (en millions \$)		
	2002	2003
Groupe A	0,1	0,1
Groupe B	0,9	0,9
Groupe C	0,2	1,2
Total	1,2	2,2

1.98 KPMG a également trouvé un rapport d'Equifax daté du 4 avril 2001 dans lequel il est indiqué qu'un certain nombre de créanciers avaient enregistré des réclamations à l'encontre de l'un de ces groupes d'entreprises, mais la CPS n'a modifié en rien son approche en matière de crédit concernant ce groupe.

Pratiques en matière de tenue de livres

1.99 *De plus, durant cette période, KPMG a déterminé qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS avaient adopté une pratique de tenue de livres qui semble avoir eu comme but de donner l'impression aux inspecteurs du CUSF/RMA que des provisions plus élevées étaient correctement enregistrées, alors que ce n'était pas le cas.*

1.100 KPMG a appris lors des entrevues que la provision totale pour les comptes douteux était déterminée au début de chaque exercice et passée en charge mensuellement, selon un montant équivalant à 1/12e de la provision prévue au budget. Chaque mois, la différence entre la provision requise, fondée sur l'examen des prêts, et le montant mensuel prévu au budget était inscrite dans un compte prépayé ou dans un autre compte de bilan. KPMG a déterminé que cette pratique aurait été appliquée du milieu de 2001 jusqu'à la fin de 2003 au moins, ce qui couvre donc les exercices terminés le 31 mai 2002 et 2003.

1.101 Par exemple, KPMG a déterminé que, le 26 octobre 2001, la provision pour comptes douteux a augmenté de 1 273 972 \$. L'écriture compensatoire a été faite au compte de bilan des charges payées d'avance. Cette écriture comptable a en fait permis à la CPS de produire une liste de la provision pour comptes douteux qui montrait au CUSF/RMA que la provision requise avait été

comptabilisée. Cependant, cette écriture comptable n'a pas imputé la charge à l'état des résultats, de sorte que les biens et l'avoir des membres de la CPS n'ont pas diminué à la suite de ces prêts douteux. Comme il est expliqué ci-dessous, à la fin de l'exercice, la charge prépayée a été éliminée, mais elle n'a pas été entièrement imputée aux charges.

1.102 KPMG a observé au 26 octobre 2001 que le montant passé en charge aurait dû être d'au moins 1 309 842 \$, alors que les documents comptables montrent une charge de seulement 140 869 \$. Rendu à la fin de l'exercice terminé le 31 mai 2002, le montant inscrit en charge avait augmenté pour atteindre 709 604 \$, montant toujours grandement inférieur au montant qui aurait dû être passé en charge.

1.103 De plus, KPMG a relevé un certain nombre de cas où les dates des prêts d'un groupe d'entreprises avaient été changées sans justification, y compris un changement de date qui a reporté le remboursement d'un prêt du 11 avril 2003 au 11 octobre 2003. Ce changement a fait que la date de remboursement du prêt a été reportée à la période financière suivante, puisque la fin de l'exercice de la CPS était le 31 mai.

Estimations de provision ultérieures

1.104 Il y a lieu de noter que, au bout du compte, la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a renvoyé à un comité d'arbitrage le différend entre la CPS et le CUSF/RMA au sujet du montant de la provision requis au 31 octobre 2002. Partant du point milieu des estimations du comité tirées de sa décision du 8 juin 2004, le comité a confirmé 85 % de la provision proposée par le CUSF/RMA dans son rapport d'inspection pour les prêts spécifiques soumis à l'examen du comité. Le comité a aussi déclaré que, à son avis, l'exigence de déterminer et d'inscrire une provision générale correspondait à la bonne interprétation du chapitre 3025.

1.105 Pour faire l'estimation du montant de la provision requise au 31 mars 2004, le CUSF/RMA a retenu les services du cabinet comptable Marciel Lavallée, qui a estimé qu'il fallait une provision spécifique de 26 millions de dollars. *Si nous ajoutons notre estimation de la provision générale de 50 %, la provision totale au 31 mars 2004 serait de 39 millions de dollars.* La nouvelle direction de la CPS a estimé que la provision requise au 31 mai 2004, y compris la provision spécifique et la provision générale, s'élevait à 56,2 millions de dollars. *Ces chiffres laissent entendre que nos estimations a posteriori de 9,4 millions de dollars au 31 mai 2002 et*

de 17,4 millions de dollars au 31 mai 2003 sont peut-être trop basses.

1.106 Dans les états financiers du 31 mai 2005 de la CPS, la nouvelle direction a inclus la note suivante : « La provision pour prêts douteux n'a pas été estimée adéquatement par la direction au cours des exercices précédents. De plus, la provision générale à l'égard des prêts, requise en vertu des principes comptables généralement reconnus, n'a pas été comptabilisée ».

Incidence sur les états financiers

1.107 Afin d'estimer l'incidence probable sur les états financiers qu'aurait eu la constatation de provisions additionnelles, il est important de comprendre que la direction semble s'être servie de sa comptabilité de la provision et des ristournes pour parvenir à un bénéfice net annuel tout rond de 700 000 \$, comme le montre la première ligne du tableau 13. On a dit à KPMG que l'ancien directeur général avait déclaré qu'il était nécessaire de parvenir à un chiffre précis pour le résultat net, mais sans fournir d'explications aux employés. Le montant de 700 000 \$ était le même que l'incidence après impôt sur l'avoir des membres de la CPS du fait déclarer des dividendes annuels de 1 000 000 \$ sur les parts de placement permanentes de la CPS; c'était donc le montant auquel les dividendes privilégiés n'entraînaient pas de réduction de l'avoir des membres.

1.108 Si l'ancienne direction de la CPS avait inscrit comme provisions les montants que notre analyse suggère, cela n'aurait pas nécessairement eu une incidence directe sur le bénéfice net de tous ces exercices. En effet, la charge annuelle au titre des ristournes était une décision du conseil de la CPS. Dans notre analyse, nous avons supposé que toute augmentation de la dépense pour créances irrécouvrables occasionnée par la constatation de la provision plus élevée aurait été compensée dans la mesure du possible par une diminution des ristournes. Même si l'augmentation totale avait pu être compensée par une diminution des ristournes, il y aurait eu une incidence sur le bilan de la CPS en raison du traitement comptable des ristournes. Le résultat net aurait été le suivant :

Tableau 13
Redressements estimatifs aux états financiers de la CPS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(en millions \$ sauf mention contraire)							
Excédent pour l'exercice selon les états financiers	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Augmentation de la dépense pour créances irrécouvrables	(0,5)	(0,6)	(0,8)	(0,8)	(1,2)	(0,7)	(5,6)	(11,0)
Diminution des ristournes	0,5	0,6	0,8	0,8	1,2	0,7	1,5	1,0
Bénéfice (perte) net redressé pour l'exercice	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	(3,4)	(9,3)
Avoir des membres déclaré	14,4	15,6	16,7	18,3	20,0	21,7	22,9	24,3
Actif déclaré	153,4	162,8	170,9	192,6	208,5	242,1	277,3	291,1
Ratio de l'avoir des membres à l'actif (%)	9,4	9,6	9,8	9,5	9,6	9,0	8,3	8,4
Avoir des membres redressé	14,4	15,1	15,6	16,4	17,3	17,8	13,7	3,6
Actif redressé	153,4	162,3	169,8	190,7	205,8	238,2	268,6	270,9
Ratio redressé de l'avoir des membres à l'actif (%)	9,4	9,3	9,2	8,6	8,4	7,5	5,1	1,3

1.109 Ce tableau montre que, malgré l'augmentation de la dépense pour créances irrécouvrables, il est probable que le bénéfice net pour les exercices terminés le 31 mai 1996 à 2001 n'aurait pas changé. Les ristournes au cours de ces exercices ont été suffisamment élevées pour absorber la charge accrue pour créances irrécouvrables et, comme les ristournes n'étaient en fait pas remises du tout, leur réduction n'aurait pas touché les membres individuels de la CPS. Le tableau montre aussi que, alors que le bénéfice net n'aurait pas été touché, l'avoir des membres et l'actif total l'auraient été, le ratio au 31 mai 2001 passant de 9,0 % à 7,5 %. Ce pourcentage se situait encore bien au-dessus du ratio exigé pour une caisse populaire au Nouveau-Brunswick.

1.110 L'incidence sur les exercices terminés le 31 mai 2002 et 2003 a été plus marquée. Pour 2002, une perte de 3,4 millions de dollars aurait été déclarée, plutôt qu'un bénéfice net de 0,7 million de dollars. Cela aurait empêché le versement de dividendes de 1 000 000 \$ sur les parts de placement permanentes, et le ratio de l'avoir des membres à l'actif aurait été de 5,1 % plutôt que de 8,3 %. Pour l'exercice terminé le 31 mai 2003, il y aurait eu une perte de

9,3 millions de dollars au lieu d'un bénéfice net de 0,7 million de dollars, et le ratio de l'avoir des membres à l'actif aurait été de 1,3 % – soit un pourcentage inférieur au pourcentage exigé pour une caisse populaire du Nouveau-Brunswick.

1.111 À notre avis, même si les chiffres redressés avaient été inscrits, il est peu probable que les changements déclenchent la prise de mesures différentes de la part des organismes de réglementation pour aucun des exercices jusqu'à l'exercice terminé le 31 mai 2001 inclusivement. La constatation d'une perte élevée visant l'exercice terminé le 31 mai 2002 aurait été plus susceptible d'entraîner la prise de mesures réglementaires.

Autres questions de comptabilité

Introduction

1.112 Outre l'insuffisance de la provision inscrite par la CPS, nous avons relevé l'utilisation d'autres traitements comptables douteux par la CPS. Il s'agit des aspects suivants :

- présentation au net des soldes de compte;
- constatation des intérêts créditeurs sur les prêts douteux;
- constatation des ristournes.

Présentation au net des soldes de compte

1.113 Les soldes négatifs des comptes de résultats à découvert n'étaient pas traités comme des prêts dans les documents comptables informatisés de la CPS, et ils n'ont donc pas été reclassés dans les débiteurs aux fins des états financiers. Ces montants ont plutôt été déduits des soldes des comptes de résultats réguliers, le solde net étant inclus dans les dépôts des membres (payables) au bilan. En conséquence, le montant intégral dû à la CPS n'était pas évident dans le système comptable et donc ne l'était pas non plus dans les états financiers.

1.114 Si un membre de la CPS avait deux comptes, le premier ayant un solde positif et le second ayant un découvert, et que la CPS avait le droit exécutoire de compenser un compte par l'autre et l'intention d'établir le solde sur une base nette, alors la présentation au net des montants dans les états financiers de la CPS pourrait être appropriée, selon le manuel de l'ICCA. Sans ce droit de compenser, la présentation au net ne serait pas appropriée. Si la présentation au net n'était pas appropriée, il n'y aurait pas eu d'incidence sur le bénéfice net d'aucun exercice de la CPS, alors que l'augmentation de l'actif déclaré aurait accru le solde minimum de l'avoir des membres que la CPS était tenue de maintenir.

1.115 La valeur des soldes négatifs dans les comptes de résultats à découvert était considérable, passant de 4,4 millions de dollars au 31 mai 1997 à 32,9 millions de dollars au 31 mai 2004. *Alors que la CPS aurait eu le droit de compenser certains de ces soldes négatifs, il est probable que certains auraient dû être reclassés et déclarés à titre de créances par la CPS.*

Constatation des intérêts créditeurs sur les prêts douteux

1.116 Des intérêts créditeurs et des frais d'administration ont été inscrits comme produits à recevoir sur des prêts importants qui étaient en difficulté, sans qu'une provision supplémentaire soit établie en regard des intérêts. En continuant à accumuler les intérêts et les frais d'administration et en minimisant la provision pour prêts de ces mêmes comptes, un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS auraient modifié le bénéfice net de la CPS durant les périodes de 1999 à 2004. KPMG a observé que, dans le cas d'un groupe d'entreprises qui avait dépassé sa limite autorisée, la CPS a continué à accumuler les intérêts et les frais d'administration sur les marges de crédit pour un montant cumulatif de 1,7 million de dollars. Selon le paragraphe 3025.26 du manuel de l'ICCA, « Lorsqu'un prêt devient douteux, la constatation des intérêts créditeurs conformes aux dispositions du contrat de prêt original doit cesser ».

Constatation des ristournes

1.117 La CPS déclarait des ristournes annuelles. Une ristourne :

constitue une distribution aux membres d'une coopérative de crédit, en fonction du volume d'affaires réalisé avec chacun pour une période définie. Elle représente un ajustement des montants débités ou crédités aux membres à titre de clients de la coopérative de crédit, plutôt qu'un rendement au prorata de leur investissement à titre de détenteurs de parts sociales (coopérateurs)¹.

1.118 Le traitement comptable recommandé pour les ristournes est le suivant :

présenter la ristourne en fonction de sa substance, à titre d'ajustement des produits ou des charges. Par conséquent, la ristourne serait constatée dans l'état des résultats, par exemple à titre de réduction des intérêts créditeurs ou des frais prélevés ou d'augmentation des intérêts débiteurs²

1. Manuel de l'ICCA – CPN-68, Ristournes, 1
2. Manuel de l'ICCA – CPN-68, Ristournes, 1

1.119 Dans le cas de la CPS, les ristournes n'ont pas été versées en espèces, mais accordées sous forme de parts de surplus spéciales. Les ristournes étaient déclarées chaque exercice et inscrites à titre de charge et de somme à payer. L'année suivante, la somme à payer était retirée et remplacée par une augmentation des parts de surplus spéciales de la CPS dans la section sur l'avoir des membres du bilan. Ces parts étaient émises au nom des membres de la CPS, qui recevaient aussi un document d'information fiscale leur indiquant la valeur des parts qui leur étaient créditées. Aucune distribution en espèces aux membres n'a jamais eu lieu, et les parts de surplus spéciales étaient non rachetables et ne conféraient pas le droit de vote ni de droits de dividende. Les parts spéciales ne pouvaient pas être vendues ni encaissées si la personne cessait d'être membre de la CPS.

1.120 Le manuel de l'ICCA définit les charges comme « les diminutions des ressources économiques, sous forme de sorties ou de diminutions d'actifs ou de constitutions de passifs, qui résultent des activités courantes menées par l'entité en vue de la génération de produits ou de la prestation de services¹ ». Il définit les passifs comme « des obligations qui incombent à l'entité par suite d'opérations ou de faits passés, et dont le règlement pourra nécessiter le transfert ou l'utilisation d'actifs, la prestation de services ou toute autre cession d'avantages économiques² ». À notre avis, durant la période que nous avons examinée, les ristournes n'avaient pas de substance, et la CPS n'aurait pas dû les inscrire à titre de charges ou de passif.

1.121 Les ristournes se sont élevées à environ 7 % des produits de 1997 à 2003, contre une moyenne de 5 % pour les autres caisses populaires. Dans deux de ces exercices, soit 1998 et 1999, les ristournes ont été de quelque 10 % des produits. La valeur totale des ristournes constatées allait de 1,0 million de dollars à près de 1,8 million de dollars.

Rémunération des cadres

Introduction

1.122 Nous sommes d'avis qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction ont réussi à obtenir du conseil de la CPS qu'il adopte diverses dispositions de rémunération qui incitaient fortement la haute direction à déclarer de bons résultats financiers –

1. Manuel de l'ICCA – Chapitre 1000, Fondements conceptuels des états financiers, paragraphe .38

2. Manuel de l'ICCA – Chapitre 1000, Fondements conceptuels des états financiers, paragraphe .32

jusqu'au point de délibération sous-évaluer la provision pour pertes. Un ou plusieurs membres de la haute direction ont réussi à convaincre le conseil que la croissance que connaissait la CPS ainsi que les résultats annuels justifiaient un traitement élevé, une rémunération supplémentaire et des versements de dividendes très élevés.

1.123 Dans la présente section du rapport, nous examinons les prêts consentis aux employés de la CPS, le revenu déclaré sur les feuillets T4, les primes de long service et les parts de placement permanentes.

Prêts aux employés

1.124 KPMG a examiné des prêts consentis à certains employés de la CPS, y compris les membres de l'ancien groupe de direction. Il n'a trouvé aucune transaction de valeur qui aurait été considérée comme inhabituelle ou préférentielle.

Revenu déclaré sur les feuillets T4

1.125 Un rapport daté du 1^{er} juin de 2004 de Marcil Lavallée souligne que l'ensemble du régime de rémunération de la CPS était onéreux et ne rejoignait pas ceux de ses concurrents. Le rapport relève également le fait que d'importantes primes étaient approuvées et versées chaque année à certains employés de la CPS, alors qu'il n'y avait pas d'évaluation annuelle ni de critères sur lesquels fonder les primes.

1.126 Les entrevues de KPMG avec d'anciens membres du comité de la rémunération ont révélé que l'ancien directeur général avait justifié le traitement des anciens membres de la haute direction par le fait que la CPS était très rentable et que l'actif sous gestion avait augmenté. Les membres du comité de la rémunération estimaient de plus que les augmentations salariales allaient servir de mesure incitative à la poursuite de la croissance.

1.127 Le tableau suivant montre le total de la rémunération déclarée sur les feuillets T4 des quatre anciens membres du groupe de la haute direction jusqu'au 31 décembre 2003.

Tableau 14					
Rémunération de l'ancien groupe de la haute direction déclarée dans les feuillets T4					
	1999	2000	2001	2002	2003
Rémunération totale	615 812 \$	639 295 \$	654 807 \$	939 020 \$	1 273 003 \$
Augmentation en %		3,8 %	2,4 %	43,4 %	35,6 %

1.128 Par ailleurs, les quatre anciens membres de la haute direction ont reçu un total combiné de 819 515 \$ durant l'année civile 2004, l'année de leur congédiement.

1.129 De plus, en décembre 2003, un membre de l'ancien groupe de la haute direction a reçu la somme de 41 750 \$ comme remboursement de frais de déplacement entre Shippagan et Bathurst pour une période de cinq ans terminée le 30 novembre 2003. Cette somme étant considérée comme un remboursement de frais de déplacement, elle n'a pas été déclarée dans le revenu imposable. *Nous considérons que ce paiement est irrégulier. Pour justifier le paiement, on a indiqué que la personne avait parcouru exactement 21 000 km par année durant les cinq ans et avait engagé des coûts de 1 000 \$ exactement en repas pour chaque année. De plus, la personne en question avait reçu durant la même période plus de 25 000 \$ en remboursement de frais de déplacement demandé de façon conforme.*

Primes de long service

1.130 D'anciens membres du comité de la rémunération du conseil de la CPS ont dit à KPMG que, en 2000 ou en 2001, l'ancien directeur général de la CPS a instauré une nouvelle forme de rémunération à laquelle les employés ayant plus de 10 années de service seraient admissibles. Nous discutons du processus d'approbation de cette nouvelle rémunération dans la section sur la gouvernance du présent rapport. KPMG a constaté que la rémunération en 2003 d'un ancien membre du groupe de la haute direction comprenait un paiement versé en vertu de ce régime de primes de long service.

Parts de placement permanentes

1.131 Comme il est mentionné dans la section sur la gouvernance du présent rapport, en janvier 1996, la CPS a instauré un nouveau type de parts de placement pour ses membres, qu'elle a appelé des « Parts Permanentes d'Investissement ». Ces parts de placement permanentes étaient offertes sur une base limitée aux membres de la CPS. Elles n'étaient pas négociables sur les marchés externes, et la CPS tenait une liste priorisée qui a servi à faciliter des opérations ultérieures. La notice d'offre du 29 janvier 1996 décrit les parts comme des parts sans droit de vote, sans participation et non convertibles ayant une valeur nominale de 1,00 \$. En cas de liquidation de la CPS, le remboursement de ces parts était prioritaire par rapport aux autres catégories de parts de la CPS, et elles conféraient le droit d'accumuler des dividendes à un taux établi par le conseil. De plus, les parts étaient rachetables par la CPS pour un montant pouvant aller jusqu'à 10 % de la valeur des parts en

circulation durant l'année à la valeur nominale plus la somme des arriérés de dividendes. Les parts pouvaient uniquement être vendues à d'autres membres de la CPS par l'intermédiaire de listes d'acheteurs et de vendeurs que tenait la CPS.

1.132 Sur les 5 000 000 parts émises le 4 juin 1996, plus de 733 000 appartenaient aux membres de l'ancien groupe de la haute direction et à leurs conjoints, et plus de 329 000 appartenaient aux membres du conseil d'administration. D'après ce que nous comprenons, la propriété des parts n'a pas beaucoup changé par la suite.

1.133 L'émission originale de parts contenait une disposition limitant la propriété individuelle de parts à 50 000 durant les quatre premières semaines de leur distribution, puis à 500 000 parts par membre. Un membre de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS et sa conjointe détenait plus de 500 000 parts au 4 juin 1996. De plus, un autre membre de l'ancien groupe de la haute direction a acheté plus de 50 000 parts durant la période où la limite de 50 000 parts était en vigueur.

1.134 Selon la notice d'offre de ces parts privilégiées, un dividende annuel pouvait être versé uniquement si la CPS atteignait un niveau de revenu suffisant pour soutenir la distribution financière et maintenir le niveau de l'avoir des membres exigé par la Loi.

1.135 Le taux de dividende approuvé en 1996 était de 10 %, puis, de 1997 à 2003, il a été établi à 20 %. En comparaison, un dépôt à terme de cinq ans à la CPS offrait un rendement d'environ 4 % en 2003. Le nouveau conseil d'administration a déclaré un dividende de 5 % sur les parts de placement permanentes en 2004.

1.136 Les quatre membres de la haute direction et leur conjoint ont reçu des dividendes privilégiés d'une valeur de près de 1,2 million de dollars entre 1996 et 2003. Quiconque a détenu de telles parts durant huit ans de 1996 à 2003 aurait reçu des dividendes équivalant à 150 % de la valeur nominale des parts.

1.137 L'émission originale de ces parts comportait une disposition selon laquelle le dividende minimum à déclarer serait égal au taux d'intérêt le plus élevé des dépôts à terme à échéance d'un à cinq ans de la CPS à la date de déclaration du dividende. Pour la période allant du 31 mai 1996 au 31 mai 2003, ce taux d'intérêt a varié entre 4,58 % et 6,45 %.

1.138 À notre avis, l'émission des parts de placement permanentes était irrégulière. Alors que les modalités de l'offre semblaient peut-être attrayantes aux yeux des acheteurs potentiels, il nous semble que la CPS n'a pas pleinement divulgué aux acheteurs potentiels ses intentions quant à la déclaration de futurs dividendes. Notre avis se fonde sur la grande quantité de parts achetées par deux membres de l'ancien groupe de la haute direction et leur conjoint, ainsi que sur la déclaration ultérieure par le conseil d'un taux de dividende anormalement élevé de 20 % chaque année.

Questions reliées à la gouvernance

1.139 Dans nos travaux précédents sur la gouvernance des sociétés de la Couronne du Nouveau-Brunswick, nous avons défini la gouvernance ainsi :

le processus et la structure suivis pour orienter les activités et les affaires d'une société dans le but d'en réaliser la mission. Le processus et la structure définissent la répartition du pouvoir entre l'actionnaire, le conseil et la direction. De plus, ils établissent les mécanismes par lesquels est assurée la reddition de comptes entre la direction, le conseil d'administration et les actionnaires¹.

1.140 À notre avis, il n'existait pas à la CPS durant la période que nous avons examinée une structure de gouvernance opérationnelle en vertu de laquelle le conseil d'administration et la direction avaient chacun des pouvoirs précis donnant lieu à une séparation claire des fonctions et à la reddition de comptes envers d'autres intervenants. En tant que groupe, le conseil de la CPS s'appuyait trop sur la direction. D'anciens membres du conseil ont dit à KPMG que les membres du conseil n'avaient pas les compétences nécessaires pour s'acquitter de manière efficace de leurs fonctions de gouvernance.

Conseil d'administration

1.141 Selon le paragraphe 83(1) de la Loi :

La caisse populaire doit établir par règlements administratifs un nombre fixe d'administrateurs, lequel ne doit pas être inférieur à sept².

1.142 La Loi ajoute ceci :

1. Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick; *Rapport de 2005 du vérificateur général*, volume 2, 2006, p. 122.
2. *Loi sur les caisses populaires*; chapitre C-32.2 des lois du Nouveau-Brunswick, 1992

Les membres d'une caisse populaire doivent, à leur première assemblée et à chaque assemblée annuelle subséquente où l'élection des administrateurs est prévue, élire par résolution ordinaire les administrateurs dont la durée du mandat établie aux règlements administratifs ne peut dépasser trois ans¹.

1.143 Et :

Sous réserve des règlements administratifs de la caisse populaire, un administrateur peut être réélu mais il ne peut en aucun cas servir à titre d'administrateur plus de neuf années consécutives².

Mandats excessifs

1.144 La disposition de la Loi citée ci-dessus, qui limite le mandat total d'un administrateur à neuf ans, a été adoptée au début des années 1990. Donc, en 2003, cinq des administrateurs de la CPS, qui avaient siégé durant 9, 20, 21, 31 et 36 ans respectivement, avaient tous atteint ou dépassé la limite permise. Juste avant l'assemblée générale annuelle de 2003, ces cinq administrateurs ont tous démissionné du conseil. Ils ont été nommés de nouveau quelques jours plus tard à l'assemblée générale annuelle de 2003.

1.145 Dans une note de service interne du ministère de la Justice daté du 7 novembre 2003, le surintendant mentionne une lettre de plainte d'un membre et d'un ancien membre du conseil de la CPS dans laquelle ils allèguent que, à son l'assemblée générale annuelle de 2003, la CPS a élu au conseil des membres dont le nombre d'années de service excédait le nombre d'années maximum permis en vertu de la Loi.

1.146 Le 18 novembre 2003, le secrétaire du conseil de la CPS a écrit au surintendant pour indiquer que la CPS avait modifié ses règlements administratifs pour permettre à un administrateur d'être réélu sans qu'une limite soit imposée sur le nombre total d'années de service.

1.147 Le 22 décembre 2003, le surintendant a écrit à la CPS pour lui dire que la modification aux règlements administratifs n'était pas approuvée, car elle contredisait la Loi.

1. Loi sur les caisses populaires; paragraphe 85(2)

2. Loi sur les caisses populaires; paragraphe 85(3)

1.148 Le 8 janvier 2004, le CUSF/RMA a écrit au surintendant pour l'informer que, étant donné que cinq des sept administrateurs de la CPS n'étaient pas admissibles à siéger au conseil, il était d'avis que la CPS fonctionnait sans un conseil d'administration valablement élu et qu'il n'y avait donc aucun organisme en place pour assumer l'obligation fiduciaire de gouverner la CPS. Le CUSF/RMA ajoutait dans sa lettre que, à son avis, la CPS contrevenait à la Loi et que le CUSF/RMA avait adopté une résolution visant à placer la CPS sous surveillance.

1.149 Le 15 janvier 2004, lors d'une assemblée spéciale, cinq nouveaux administrateurs ont été élus. *Il s'agit de l'événement central qui a fini par mener à la mise sous surveillance de la CPS.*

***Irrégularités lors de l'élection
des membres du conseil de
2003***

1.150 Dans la plainte reçue par le surintendant au sujet de l'élection des membres du conseil en 2003, d'autres irrégularités électorales étaient alléguées, notamment l'influence indue de l'ancien directeur général de la CPS, l'utilisation non appropriée du vote par procuration et le dépouillement secret des bulletins de vote par des personnes qui n'étaient pas indépendantes.

1.151 KPMG a trouvé des éléments probants de l'envoi de courriels par l'ancien directeur général au personnel de la CPS pour faire part des candidats pour lesquels il allait voter à l'élection du conseil. Il nommait les cinq personnes pour lesquelles il allait voter; il s'agissait des cinq personnes qui avaient déjà atteint la limite de neuf ans de leur mandat. Il a aussi envoyé un courriel pour dire qu'il allait voter en faveur de la modification aux règlements administratifs visant à abolir la limite sur le nombre d'années durant lequel un membre du conseil pouvait siéger. KPMG a aussi trouvé dans son examen des dossiers de prêts commerciaux que certaines entreprises avaient signé une autorisation pour donner leur droit de vote au directeur général de la CPS. D'anciens membres du conseil ont dit à KPMG que le seul dépouillement des bulletins de vote qui avait lieu à l'issue d'une élection était fait par des employés de la CPS.

***Absence de documentation
sur les réunions***

1.152 KPMG a appris que la direction fixait l'ordre du jour des réunions du conseil et qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS distribuaient puis ramassaient l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions précédentes et toute autre information présentée au conseil ou à son comité de crédit. La raison invoquée pour l'exercice d'un tel contrôle sur les procès-verbaux était de prévenir la perte d'information stratégique de la CPS. Les procès-verbaux des réunions du conseil que KPMG a réussi

à obtenir manquaient de détails. De plus, les procès-verbaux ne contenaient pas de renseignements sur les personnes présentes ni le nom des personnes qui proposaient des motions, qui appuyaient les motions ou qui votaient sur les motions. Les procès-verbaux ne contenaient pas d'information sur les discussions qui avaient eu lieu, et rien n'indiquait que les procès-verbaux précédents avaient été examinés et approuvés. En conséquence, KPMG n'a pas été en mesure de trouver des éléments probants à l'appui des actions du conseil ni des approbations accordées par le conseil.

1.153 La tenue de dossiers déficiente concernant les affaires du conseil contrevenait à la Loi, qui prévoit ce qui suit :

La caisse populaire doit préparer et tenir à son bureau enregistré ou, sous réserve du paragraphe (2), en tout autre lieu au Nouveau-Brunswick désigné par les administrateurs, des livres comportant

- a) les copies des statuts et des règlements administratifs et toutes leurs modifications,*
- b) les procès-verbaux dûment signés des assemblées et des résolutions des membres,*
- c) un registre des administrateurs, des dirigeants et des membres de comité indiquant les noms, adresses résidentielles et principales occupations, le cas échéant, de toutes les personnes qui sont ou ont été administrateurs, dirigeants ou membres de comité de la caisse populaire, ainsi que les différentes dates auxquelles ils sont devenus administrateurs, dirigeants ou membres de comité ou ont cessé de l'être,*
- d) un registre des membres indiquant les noms et les dernières adresses connues de ses membres et le nombre et le prix d'émission des parts sociales d'adhésion détenues par chaque membre, et*
- e) les livres comptables et les procès-verbaux dûment signés des réunions et des résolutions des administrateurs et des comités nommés par les administrateurs.*

1.154 Et :

Une copie de toute résolution visée au paragraphe (1) doit être conservée avec les procès-verbaux des délibérations des administrateurs ou d'un comité nommé par les administrateurs.

Correspondance du conseil

1.155 Les entrevues de KPMG avec d'anciens membres du conseil ont révélé que la correspondance envoyée par le CUSF/RMA ou le surintendant et adressée au conseil ou à un membre du conseil était acheminée au bureau central de la CPS, où la lettre était ouverte par la haute direction, qui rédigeait une réponse avant que la lettre soit discutée au conseil. Les lettres du CUSF/RMA n'étaient pas toujours remises au président ou au conseil.

1.156 Un membre du conseil s'inquiétait du fait que le courrier qui lui était adressé ne lui était pas toujours remis. Cette personne a fini par rencontrer le CUSF/RMA et lui a demandé d'envoyer toute correspondance à son adresse personnelle.

1.157 Un ancien président a déclaré à KPMG que, lorsqu'il avait mentionné qu'il lui semblait inhabituel qu'aucune correspondance du CUSF/RMA ne soit jamais adressée au président du conseil, l'ancien directeur général lui avait répondu que rien n'était jamais adressé au président. Or, KPMG a déterminé que, en fait, plusieurs lettres avaient été adressées au président.

Comité de la rémunération

1.158 À l'instar des procès-verbaux du conseil, KPMG a appris que les procès-verbaux des réunions du comité de la rémunération étaient conservés par un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS, de sorte que différents membres du conseil ont fait remarquer qu'ils ne connaissaient pas la rémunération des membres de l'ancien groupe de la haute direction. KPMG n'a pas pu trouver de politiques ni de procédures du conseil concernant la rémunération. On a dit à KPMG que, en l'absence de politiques et de procédures, le conseil s'appuyait beaucoup sur les recommandations de l'ancien groupe de la haute direction.

1.159 Un ancien membre du conseil a décrit une situation en particulier à KPMG. En 2000 ou en 2001, l'ancien directeur général de la CPS a instauré un nouvel arrangement relatif à une rémunération pour long service. Cet arrangement visait à accorder une rémunération supplémentaire aux employés comptant plus de 10 années de service. Aucune estimation du coût de la mesure n'a été présentée au conseil. Cet ancien membre du conseil a dit que, vu que la haute direction était visée par le régime proposé, il avait demandé

qu'une étude officielle du régime soit faite. Ce membre du conseil allègue que le régime a été immédiatement soumis au vote et approuvé. En conséquence, aucune autre étude de la proposition n'a eu lieu. KPMG n'a pas pu trouver de procès-verbal qui consigne l'approbation du régime, bien qu'il ait découvert au moins un versement qui a été fait par la suite en vertu du régime.

Mise en place des parts de placement permanentes

1.160 En janvier 1996, la CPS a mis en place un nouveau type de parts de placement qu'elle a appelées « Les Parts Permanentes d'Investissement », soit des parts de placement permanentes. D'anciens membres du conseil ont dit à KPMG que les membres du conseil ne comprenaient pas très bien et avaient très peu discuté cette émission de parts avant son approbation. Un membre du conseil a indiqué que le prospectus initial et les notes afférentes aux états financiers avaient déjà été rédigés lorsque l'idée a d'abord été présentée au conseil. On a dit à KPMG que ces parts avaient été émises pour accroître le niveau de l'avoir de la CPS. Le CUSF/RMA et le bureau du surintendant ont approuvé l'émission de ces nouvelles parts en 1996. KPMG a aussi déterminé que le registre des parts de placement n'était pas tenu correctement.

Activités de crédit

1.161 À la lumière de son examen de certains prêts, KPMG a déterminé que l'analyse financière par la CPS des données sous-jacentes sur les clients n'était pas complète et qu'elle n'avait pas déterminé l'ampleur du risque financier auquel la CPS était exposée. Alors que ses propres politiques de crédit l'exigeaient, rien ne semble montrer que l'ancien conseil d'administration :

- procédait à un examen annuel de sa politique de prêt;
- s'assurait que la CPS avait un programme interne d'examen de la qualité de ses activités de crédit;
- faisait un examen approfondi des résultats des inspections périodiques du CUSF/RMA ou des vérifications externes;
- examinait le contenu et la solvabilité du portefeuille de prêts, les tendances du portefeuille ou les provisions établies pour les créances douteuses, à part se fier à un survol superficiel fourni par l'ancien groupe de la haute direction de la CPS.

1.162 De plus, au cours des entrevues menées avec les anciens vérificateurs externes, KPMG a appris que jamais le conseil ni son comité de vérification n'ont rencontré les anciens vérificateurs externes sans que la direction soit présente. Par ailleurs, le conseil n'a posé aucune question aux anciens vérificateurs externes.

1.163 À notre avis, tandis que dans certains cas des membres individuels du conseil d'administration ont tenté d'exécuter leur obligation fiduciaire correctement, le conseil dans son ensemble n'a pas exercé le contrôle nécessaire qu'il aurait dû exercer sur la direction, et ce jusqu'à ce que cinq membres du conseil soient remplacés en 2004. Essentiellement, le conseil agissait comme un prolongement de la direction, et il semblerait que, dans certains cas, il y avait suffisamment de membres du conseil disposés à agir ainsi pour qu'un ou plusieurs membres de la haute direction puissent exploiter la CPS avec très peu de surveillance.

1.164 Après la réception par le surintendant en 2003 d'une plainte au sujet du dépassement de la durée des mandats par des membres du conseil et d'irrégularités électorales, un nouveau conseil d'administration a dû être élu. Au bout du compte, ce sont les actions du nouveau conseil, et de la nouvelle présidente du conseil, Jacqueline Hébert, qui ont mis un terme aux pratiques de gestion qui causaient des préjudices financiers à la CPS.

Les vérificateurs et leur vérification des états financiers

Contexte

1.165 Durant la période que nous avons examinée, quatre vérificateurs différents ont exprimé une opinion sur les états financiers de clôture d'exercice de la CPS. Ces vérificateurs étaient :

- Grant Thornton (qui a fonctionné sous le nom de Doane Raymond durant une partie de la période) pour les exercices terminés du 31 mai 1997 au 31 mai 2001;
- Bourque Haché Duguay pour l'exercice terminé le 31 mai 2002;
- Duguay Gagnon pour l'exercice terminé le 31 mai 2003;
- PricewaterhouseCoopers pour l'exercice terminé le 31 mai 2005.

1.166 Les vérificateurs n'ont consigné aucune réserve dans leurs rapports du vérificateur pour les exercices en question.

1.167 Des états financiers vérifiés n'ont pas été publiés pour l'exercice terminé le 31 mai 2004. Les résultats de 2004 sont disponibles uniquement sous la forme de chiffres comparatifs présentés dans les états financiers au 31 mai 2005.

1.168 Grant Thornton a démissionné à titre de vérificateur externe de la CPS après la clôture de l'exercice du 31 mai 2001, démission qui a été suivie de la nomination du cabinet Bourque Haché Duguay. Duguay Gagnon a succédé à Bourque Haché Duguay à titre de vérificateur externe, et René Duguay était l'associé de vérification dans les deux cabinets comptables responsables des vérifications de

fin d'exercice au 31 mai 2002 et 2003. Le surintendant des caisses populaires a disqualifié Duguay Gagnon comme vérificateur après la clôture de l'exercice au 31 mai 2003.

1.169 Le code de déontologie de l'Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick exige que, lorsqu'un comptable agréé membre remplace un autre membre à titre de vérificateur externe, ce membre communique avec l'ancien vérificateur pour lui demander s'il y a des faits dont il devrait tenir compte avant de décider d'accepter la mission¹. KPMG a discuté de cette exigence avec chacun des cabinets de vérificateurs mentionnés et appris qu'une telle communication a eu lieu à chaque changement de vérificateur. Au cours de l'entrevue de KPMG avec l'associé de vérification pour 2002 et 2003, l'associé a indiqué qu'il était au courant de la raison pour laquelle Grant Thornton avait démissionné comme vérificateur. Nous en discutons plus longuement dans la présente section.

1.170 *Nous offrons dans la présente section de l'information au sujet des vérifications de la CPS effectuées par Grant Thornton, Bourque Haché Duguay et Duguay Gagnon. Nous n'avons pas examiné les vérifications effectuées par PricewaterhouseCoopers.*

Grant Thornton

1.171 *Dans la section du présent rapport qui traite de la provision pour pertes déclarée par la CPS, nous donnons notre propre estimation de la provision pour la période durant laquelle Grant Thornton a été le vérificateur externe de la CPS. Dans la section en question, nous concluons que la provision pour pertes a été sous-évaluée pour les exercices terminés au 31 mai 1996 jusqu'au 31 mai 2001, bien que la sous-évaluation ait dépassé le seuil d'importance relative de 1 million de dollars utilisé par Grant Thornton pour seulement un exercice. Nous avons aussi estimé que la valeur déclarée de l'actif et de l'avoir des membres de la CPS aurait été très loin de la valeur réelle pour certains de ces exercices.*

1.172 *Cependant, l'analyse montre aussi que le bénéfice net du cours de ces exercices n'aurait probablement pas été touché, puisque la direction aurait pu entièrement compenser l'incidence en modifiant le montant des ristournes enregistrées.*

1.173 *À notre avis, si Grant Thornton avait adopté une attitude plus sceptique devant les explications de la direction de la CPS et exigé la*

1. Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick; Code de déontologie; septembre 2004; Règle 302.1.

constatation d'une provision générale en plus des provisions spécifiques inscrites par la direction, le vérificateur aurait conclu à la nécessité d'apporter des redressements au montant de la provision.

1.174 *Précédemment dans le rapport, nous relevons trois autres questions de comptabilité déterminées par KPMG, soit la présentation au net des soldes de compte, la constatation des intérêts créditeurs sur les prêts douteux et la constatation des ristournes. Il semble qu'au moins une de ces questions sinon toutes étaient présentes durant les exercices pour lesquels Grant Thornton a fait la vérification de la CPS.*

1.175 *Voici certains des facteurs à l'appui de la conclusion de Grant Thornton selon laquelle les états financiers ne contenaient pas d'inexactitudes importantes :*

- KPMG a examiné les documents de travail de Grant Thornton, qui contenaient des preuves de l'application de techniques de vérification informatisées aux dossiers du portefeuille de prêts et à d'autres éléments. Les documents de travail montrent également que Grant Thornton avait demandé la confirmation du solde de nombreux comptes. De plus, pour les questions complexes, Grant Thornton a conféré avec son groupe des méthodes professionnelles et justifié ses décisions comptables par écrit.
- Nous avons vu des preuves montrant que Grant Thornton avait effectivement évalué si certains prêts commerciaux étaient recouvrables, y compris une discussion sur des prêts spécifiques avec la direction de la CPS et la consignation par écrit d'informations au sujet des perspectives d'avenir des entreprises visées.
- Les rapports d'inspection du CUSF/RMA publiés le 6 mai 1997, le 16 décembre 1998 et le 15 mai 2000 avalisaient toutes les provisions inscrites par la direction.
- Dans le cadre de sa planification de la vérification de l'exercice terminé le 31 mai 2001, Grant Thornton a rédigé une note de service de planification à l'intention du comité de vérification de la CPS. Dans la note, Grant Thornton soulève les modifications proposées au traitement comptable des biens repris et l'établissement d'une réserve générale pour le portefeuille de

prêts de la CPS. Cette note a été vue par un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS avant qu'elle soit acheminée au comité de vérification. KPMG a appris qu'un membre de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS s'était opposé à ce que la note soit présentée au comité de vérification. Grant Thornton a fini par remettre la note au comité de vérification, bien que la direction de la CPS ait été présente à la réunion.

- Le CUSF/RMA n'a jamais réglé la question de la nécessité d'inscrire une provision générale. Il a soulevé ce point dans son rapport d'inspection du 16 décembre 1998 adressé à la CPS, mais en laissant à la CPS le soin de décider de la nécessité et du montant d'une telle provision. De plus, dans une lettre adressée à Grant Thornton en date du 14 mai 2001, le CUSF/RMA précise qu'il n'a pas encore examiné la question d'une provision générale et que, en fait, certains rapports d'inspection du CUSF indiquaient à la caisse populaire que la nécessité et le montant de toute provision générale étaient laissés pour l'instant à la discrétion de la caisse populaire.
- Comme il est mentionné précédemment, le bénéfice net au cours de ces exercices n'aurait probablement pas été touché, puisque la direction aurait pu entièrement compenser l'incidence en modifiant le montant des ristournes enregistrées.

1.176 *En dernière analyse, nous sommes d'avis que, même si Grant Thornton avait réussi à obtenir que l'ancien groupe de la direction de la CPS augmente la provision pour pertes ou exigé des redressements pour les autres questions de comptabilité que nous avons cernées, l'incidence n'aurait pas été suffisante pour déclencher la prise de mesures par les organismes de réglementation ni modifier la façon dont la direction a finalement procédé.*

1.177 Grant Thornton a démissionné en tant que vérificateur externe après la vérification de l'exercice terminé le 31 mai 2001. KPMG a interviewé Grant Thornton, qui l'a informé de deux motifs à l'origine de sa démission. La première était le conflit croissant avec un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS au sujet de l'adoption de modifications émergentes aux règles comptables, de modifications proposées et de l'acceptation d'écritures de journal proposées. De plus, Grant Thornton estimait qu'un ou plusieurs membres de l'ancien groupe de la haute direction de la CPS traitaient son personnel de manière agressive.

**Bourque Haché Duguay
et Duguay Gagnon**
Nomination de vérificateurs

1.178 Il semble aussi que Grant Thornton avait commencé à se préoccuper de la méthode de constatation des provisions adoptée par l'ancien groupe de direction de la CPS.

1.179 Pour l'exercice terminé le 31 mai 2002, la CPS a nommé Bourque Haché Duguay comme vérificateurs. Le cabinet ne figurait pas sur la liste de vérificateurs approuvés tenus par le CUSF/RMA, ce qui a fait l'objet d'une discussion entre la CPS et le CUSF/RMA le 30 octobre 2001. La CPS a affirmé dans une lettre datée du 31 octobre 2001 qu'elle avait reçu l'approbation verbale du surintendant des caisses populaires d'utiliser les services de Bourque Haché Duguay.

1.180 Dans une lettre datée du 11 mars 2002, le CUSF/RMA avise la CPS que, suivant la réunion régulière du conseil d'administration du CUSF/RMA, la demande de changement de vérificateur n'était pas approuvée. Toutefois, la CPS s'est dit en désaccord avec la décision et a retenu les services de Bourque Haché Duguay comme vérificateurs externes pour effectuer la vérification du 31 mai 2002.

1.181 Pour l'exercice terminé le 31 mai 2003, la CPS a nommé Duguay Gagnon comme vérificateur. Ce cabinet non plus ne figurait pas sur la liste de vérificateurs approuvés du CUSF/RMA.

1.182 Les préoccupations du CUSF/RMA relativement à la nomination des cabinets Bourque Haché Duguay et Duguay Gagnon à titre de vérificateurs étaient les suivantes :

- Selon le CUSF/RMA, les cabinets n'avaient pas suffisamment d'expérience en tant que vérificateurs externes d'un important établissement financier et, étant donné la complexité de la vérification d'un établissement financier de la taille de la CPS, c'était un problème.
- Les cabinets ne figuraient pas sur la liste de vérificateurs approuvés tenus par le CUSF/RMA.
- L'associé de vérification pour 2002 et 2003 et sa conjointe possédaient des parts de placement permanentes de la CPS. Selon le CUSF/RMA, l'associé de vérification de 2002 et de 2003 n'était pas indépendant du fait de cette participation.
- L'associé de vérification pour 2002 et 2003 avait aussi été un employé de la CPS.

1.183 L'associé de vérification pour 2002 et 2003 a activement tenté de faire approuver Bourque Haché Duguay par le CUSF/RMA. Dans une lettre datée du 12 juin 2002, il a demandé au surintendant de délivrer un ordre visant à exempter Bourque Haché Duguay d'être disqualifié de la liste de vérificateurs approuvés. Dans la lettre, l'associé de vérification pour 2002 et 2003 informait aussi le surintendant du fait qu'il possédait des parts de placement permanentes de la CPS, mais ajoutait qu'il considérait cette participation comme peu importante et donc qu'il ne contrevenait pas à la Loi.

1.184 Même si le CUSF/RMA avait adopté une position ferme le 11 mars 2002 – à temps pour qu'un nouveau vérificateur soit nommé pour la vérification au 31 mai 2002 –, le surintendant des caisses populaires a seulement rendu sa décision sur la nomination des vérificateurs le 11 février 2004, soit près de deux ans plus tard. À cette date, le surintendant a envoyé une lettre au CUSF/RMA, dans laquelle il disait ce qui suit :

Je suis d'avis que l'indépendance de [l'associé de vérification pour 2002 et 2003] – en tant que propriétaire bénéficiaire des parts – est mise en doute, que celui-ci n'est pas indépendant de la caisse et, par conséquent, qu'il est inhabile à être nommé vérificateur de la Caisse de façon permanente.

1.185 Le surintendant a aussi délivré un ordre pour exempter l'associé de vérification pour 2002 et 2003 et le cabinet Bourque Haché Duguay de l'inhabilité de procéder à la vérification des exercices 2001-2002 et 2002-2003 de la CPS, mais il n'a pas accordé une exemption pour les exercices ultérieurs. Nous abordons cette décision plus longuement dans la section du présent rapport sur les questions relatives à la réglementation.

Questions de vérification relatives à la provision pour pertes

1.186 Dans notre analyse de la provision pour pertes déclarée par la CPS pour la période durant laquelle Bourque Haché Duguay et Duguay Gagnon ont agi à titre de vérificateurs externes, nous avons conclu que la provision pour pertes avait été sous-évaluée de manière significative pour les exercices terminés le 31 mai 2002 et le 31 mai 2003. Nous avons aussi estimé que la valeur de l'actif et de l'avoir des membres de la CPS pour ces exercices aurait comporté des inexactitudes importantes. Contrairement aux exercices antérieurs, l'incidence sur le bénéfice net de la CPS de la constatation d'une provision plus élevée n'aurait pas pu être

compensée entièrement ou même en grande partie par une réduction du montant des ristournes déclarées.

1.187 Dans la section du présent rapport sur la provision pour pertes, nous établissons également que, pour la vérification du 31 mai 2003, Duguay Gagnon aurait dû avoir accès au rapport d'inspection du 10 janvier 2003, lequel non seulement remettait en question le montant de la provision, mais aussi décrivait certains risques importants auxquels faisait face la CPS, ce qui aurait indiqué que la vérification de la CPS comportait un risque très élevé. Lorsque KPMG a examiné la planification de la vérification de l'exercice du 31 mai 2003 de la CPS, vérification qui s'est achevée le 7 juillet 2003, il n'a rien trouvé dans les documents de travail de Duguay Gagnon pour montrer que cela avait été pris en considération dans la planification de la vérification.

1.188 *À notre avis, pour les exercices terminés les 31 mai 2002 et 2003, il aurait dû être clair que la provision pour pertes déclarée par la CPS était grandement sous-évaluée, et les vérificateurs auraient dû consigner une restriction. Nous sommes aussi d'avis que l'ampleur de l'inexactitude aurait été suffisante pour que les organismes de réglementation soient probablement forcés d'agir.*

1.189 KPMG a examiné les documents de travail de Bourque Haché Duguay et de Duguay Gagnon. Dans son examen du travail réalisé sur la provision, il a remarqué que certains prêts en souffrance n'étaient pas pris en compte. Par exemple, un prêt dont le solde s'élevait à plus de 60 000 \$ et était en retard de 1 539 jours n'avait pas été pris en compte. Le dossier des documents de travail de la vérification montre que le prêt avait fait l'objet d'un examen, mais aucune raison n'était consignée pour expliquer son exclusion de la provision pour pertes. De plus, les documents de travail relatifs à des prêts spécifiques ne comportent aucune indication selon laquelle les prêts ont fait l'objet d'une discussion avec la direction, contrairement aux éléments probants trouvés dans les documents de travail de Grant Thornton.

1.190 Dans sa fonction de membre du comité d'arbitrage de trois membres mis sur pied par la Cour du Banc de la Reine pour examiner le montant de la provision inscrite par la CPS au 31 octobre 2002, l'associé de vérification pour 2002 et 2003 a recommandé d'augmenter la provision. À la lumière de l'examen que le comité a fait de certains prêts spécifiques, l'associé de vérification pour 2002 et 2003 a recommandé une augmentation équivalant à 80 % du

montant recommandé par le CUSF/RMA. Cela implique que l'associé de vérification a pu examiner la provision inscrite pour octobre et en venir à la conclusion que la CPS avait sous-évalué la provision inscrite d'au moins 2,9 millions de dollars. Cependant, dans ses opinions du vérificateur de 2002 et de 2003, il a accepté sans redressement la provision établie par la direction.

Autres questions

1.191 Malgré toutes les circonstances qui suggéraient une vérification présentant un risque élevé et les constatations du CUSF/RMA selon lesquelles la méthode pour déterminer la provision et les montants de la provision à certains moments précis dans le temps étaient grandement insuffisants, les vérificateurs ont appliqué à la vérification des exercices de 2002 et de 2003 un seuil d'importance relative deux fois plus élevé que celui appliqué par Grant Thornton en 2001, ce qui aurait pu donner lieu à des contrôles par sondages moins nombreux.

1.192 Plus tôt dans le rapport, nous relevons d'autres questions de comptabilité relatives à la CPS. Dans son examen des documents de travail de Duguay Gagnon, KPMG n'a trouvé aucun élément probant pour montrer que les vérificateurs avaient correctement évalué ces questions, qui étaient la présentation au net des soldes de compte, la constatation des intérêts créditeurs sur les prêts douteux et la constatation des ristournes.

Questions relatives à la réglementation

1.193 Avec le recul, on peut voir qu'il y a eu de nombreuses occasions où, si une intervention rigoureuse des organismes de réglementation avait eu lieu, les pertes qui ont finalement été enregistrées à la CPS auraient pu être évitées ou, à tout le moins, minimisées. Cependant, pour que cette intervention se produise, il aurait fallu que le surintendant fasse preuve d'un degré de détermination qu'il n'a pas manifesté lorsqu'il est devenu clair au-delà de tout doute raisonnable que la prise de mesures s'imposait.

1.194 La capacité d'un organisme de réglementation de prendre des mesures significatives est assujettie aux pouvoirs qui lui sont conférés par voie législative. Or, sous cet angle, la capacité d'agir du CUSF/RMA est limitée. Le CUSF/RMA pouvait délivrer des ordres ou des directives, mais la CPS avait le pouvoir d'interjeter appel de ces ordres et directives au surintendant, puis à la cour. Le CUSF/RMA pouvait adopter une résolution pour placer une caisse populaire sous surveillance, mais seul le surintendant pouvait faire appliquer la résolution, ce qui plaçait le CUSF/RMA dans la position frustrante d'essayer d'obtenir que des mesures soient prises, mais

devant attendre que le surintendant décide ou non de prendre des mesures. Par ailleurs, il est possible que le surintendant eût eu à faire face à des obstacles juridiques s'il avait tenté de prendre des mesures.

1.195 *À notre avis, si le gouvernement adopte des règlements qui doivent être respectés et établit des organismes pour voir au respect de ces règlements, alors il devrait aussi donner à ces organismes de réglementation le moyen et l'obligation d'agir rapidement.*

1.196 *Le premier point de décision évident remonte à près de 30 ans. Depuis sa fondation en 1937 jusqu'en 1981, la CPS a été membre de la Fédération des caisses populaires acadiennes (FCPA). Toutefois, après une série de désaccords entre la FCPA et la direction de la CPS, la CPS est passée à la CUCNB. Dans une note de service interne du gouvernement du Nouveau-Brunswick datée du 9 décembre 1980 et adressée au ministre responsable des caisses populaires, on peut lire que :*

[Traduction.] l'affiliation avec la Credit Union Central of New Brunswick est la seule possibilité pour l'instant. Dans les récentes discussions tenues avec les représentants de la Fédération acadienne, il a été mentionné que la situation était telle qu'il n'était pas impossible qu'il soit demandé à la Caisse populaire de Shippagan de quitter la Fédération acadienne; si cela s'était produit, en vertu de la présente Loi sur les caisses populaires, l'établissement aurait de la difficulté à poursuivre ses activités en tant que caisse populaire, car elle n'aurait été affiliée à aucune fédération.

1.197 *Avec le recul, on peut dire que les problèmes particuliers qui sont survenus plus tard à la CPS auraient pu être évités si le gouvernement de l'époque avait décidé que la direction de la CPS devait se conformer aux directives de la Fédération acadienne et que sinon, la direction allait être remplacée. Quoi qu'il en soit, il était déjà évident dans les années 1980 que la direction de la CPS avait des problèmes avec la surveillance réglementaire.*

1.198 *Dans la période que nous avons examinée, le point d'intervention possible suivant aurait été le différend au sujet de la nécessité de respecter l'article 5a) du règlement. Le CUSF/RMA a soulevé la question dans son rapport d'inspection du 6 mai 1997, mais la question n'a pas été résolue. Nous aurions pensé que le défaut de respecter les limites imposées par la loi sur les prêts*

hypothécaires aurait été perçu comme un sérieux écart de conduite. Cependant, le problème a continué à s'aggraver. Cette aggravation aurait dû suffire pour que le CUSF/RMA recommande que la CPS soit placée sous surveillance ou que le surintendant intervienne et place la CPS sous surveillance. Par exemple, la menace par la CPS de saisir la cour du différend, malgré le fait que les conseillers juridiques du CUSF/RMA jugeaient que la position de la CPS était faible, aurait pu être un élément déclencheur, tout comme la résolution du conseil de la CPS datée du 23 juin 2000 voulant que la caisse se retire du CUCNB.

1.199 Bien que le CUSF/RMA ait réalisé des inspections détaillées tout au long de cette période, il semble les mesures prises n'aient pas été aussi vigoureuses que ce que les résultats d'inspection laissent entendre. En particulier, le rapport d'inspection publié le 16 décembre 1998 aurait dû donner lieu à l'exigence d'apporter des améliorations promptly et à la menace de conséquences graves si ces améliorations n'étaient pas apportées. De même, le rapport d'inspection publié le 26 octobre 2001 aurait dû donner lieu à la prise de mesures plus rigoureuses. C'est seulement avec le rapport d'inspection du 10 janvier 2003 que le CUSF/RMA en est venu à demander des améliorations. En fait, le CUSF/RMA a alors qualifié la situation de grave. Ce n'est que le 2 juin 2004 que le surintendant a finalement conféré des pouvoirs de surveillance au CUSF/RMA.

1.200 Un autre point d'intervention possible aurait été la démission de Grant Thornton comme vérificateur suivant la clôture de l'exercice du 31 mai 2001. Puisque le CUSF/RMA a fait parvenir un exemplaire du rapport d'inspection du 26 octobre 2001 à Grant Thornton, il semble que l'organisme n'ait pas été immédiatement mis au courant de la démission. La démission d'un vérificateur est une affaire très grave, et le CUSF/RMA n'aurait pas dû avoir à demander la permission à la CPS pour parler de cette démission aux vérificateurs; il aurait dû avoir le pouvoir de le faire en vertu de la loi le régissant. L'attitude agressive de la CPS à l'égard du personnel de Grant Thornton aurait dû suffire pour entraîner à tout le moins une forme de surveillance provisoire, jusqu'à ce que le CUSF/RMA prenne connaissance des circonstances entourant la démission.

1.201 De même, la nomination d'un vérificateur qui ne figurait pas sur la liste des vérificateurs approuvés du CUSF/RMA aurait dû suffire pour mettre immédiatement en poste un vérificateur approuvé ou pour mettre la CPS sous surveillance. Les explications voulant que des approbations verbales aient été données n'auraient pas dû

être prises en compte. Il semble que le CUSF/RMA l'ait reconnu et qu'il ait tenté de corriger la situation. En mars 2002, le CUSF/RMA a informé la CPS qu'elle devait mettre en poste un vérificateur approuvé. Malheureusement, le CUSF/RMA ne pouvait pas imposer cette mesure de son propre chef; il lui fallait le soutien du surintendant. Le surintendant a pris sa décision en février 2004 seulement, soit près de deux ans plus tard.

1.202 Nous sommes d'avis que, dans sa décision de février 2004, le surintendant avait tout à fait raison de souligner que c'était la nature des parts de placement permanentes plutôt que le pourcentage peu élevé de ces parts que possédait le vérificateur qui remettait en question l'indépendance du vérificateur. Nous sommes également d'accord avec la décision suivante du surintendant :

Je suis d'avis que l'indépendance de [l'associé de vérification pour 2002 et 2003] – en tant que propriétaire bénéficiaire des parts – est mise en doute, que celui-ci n'est pas indépendant de la caisse et, par conséquent, qu'il est inhabile à être nommé vérificateur de la Caisse de façon permanente.

Bien que ma conclusion repose sur la situation au moment de la nomination par la caisse et de la nomination de [l'associé de vérification pour 2002 et 2003], je dois aussi considérer les changements qui ont été apportés et qui seront apportés au cours des prochains mois au Code de déontologie de la profession comptable.

Les membres de la profession comptable et le public exigent aujourd'hui et exigeront dans le futur un niveau de responsabilisation et d'indépendance beaucoup plus élevé des conseils et des vérificateurs.

1.203 Malheureusement, cette décision a été prise trop tard pour réduire l'ampleur des pertes qui auront finalement lieu – soit deux ans après que le CUSF/RMA a pris une position ferme sur la question.

1.204 Le reste de la décision du surintendant est décevante :

[L'associé de vérification pour 2002 et 2003] a été nommé vérificateur pour la Caisse à son assemblée générale

annuelle pour l'exercice 2001-2002 et l'exercice 2002-2003. L'exercice de la caisse se termine le 31 mai.

Je ne peux que supposer que la nomination de [l'associé de vérification pour 2002 et 2003] à titre de vérificateur a été faite de bonne foi par les membres de la caisse populaire qui ignoraient que le nom de [l'associé de vérification pour 2002 et 2003] ne figurait pas sur la liste des vérificateurs approuvés de l'office de stabilisation.

Par conséquent, je suis disposée à donner un ordre exemptant [l'associé de vérification pour 2002 et 2003] et le cabinet Bourque Haché Duguay de l'incapacité aux fins des vérifications de la Caisse effectuées pour les exercices 2001-2002 et 2002-2003, soit pour la période allant de l'assemblée générale annuelle de 2001 jusqu'à l'assemblée générale annuelle de 2003.

Je ne suis pas disposée, pour les motifs évoqués ci-dessus, à accorder une exemption à des fins futures, car je ne suis pas convaincue qu'une exemption ne causerait pas un préjudice indu aux membres de la Caisse.

1.205 *À notre avis, la décision finale est confuse. Si le surintendant allait présumer que les membres de la CPS avaient agi de bonne foi en nommant l'associé de vérification pour 2002 et 2003 à titre de vérificateur, le surintendant aurait aussi dû présumer que ni la direction, ni le conseil de la CPS avaient informé les membres que ni l'associé de vérification pour 2002 et 2003 ni son cabinet ne figuraient sur la liste des vérificateurs approuvés, que le CUSF/RMA les avait expressément jugés inadmissibles à la réalisation de la vérification, ou que l'associé de vérification pour 2002 et 2003 était en conflit du fait qu'il possédait une quantité de parts de placement permanentes de la CPS qui lui rapportait un revenu important. Une vérification est censée fournir à ces mêmes membres un examen indépendant des résultats financiers et de la situation de l'entreprise. Le surintendant a reconnu que ces membres pouvaient subir un préjudice indu si l'associé de vérification pour 2002 et 2003 demeurait en poste comme vérificateur dans l'avenir. La décision aurait dû être de reconnaître qu'il existait un risque pour les membres de la CPS pour les exercices au 31 mai 2002 et au 31 mai 2003 justement parce qu'ils avaient agi de bonne foi en nommant l'associé de vérification pour 2002 et 2003. Le surintendant aurait dû ordonner une mise sous surveillance immédiate afin de démêler ce*

qui s'était passé durant ces deux années. Placer la CPS sous surveillance rendu à ce point n'aurait pas vraiment permis d'éviter les pertes qui auront finalement lieu, puisque la CPS a été mise sous surveillance quatre mois plus tard.

1.206 Le fait est que le surintendant a pris la bonne décision quant il a disqualifié l'associé de vérification pour 2002 et 2003, mais il aurait dû prendre cette décision plus tôt. Le CUSF/RMA a essayé de pousser le surintendant à agir plus rapidement. En particulier, le 27 juin 2002, le CUSF/RMA a écrit au surintendant pour lui demander de prendre une décision au sujet de l'appel par la CPS de la disqualification des vérificateurs par le CUSF/RMA. D'autres lettres sur la question ont été envoyées le 13 mai 2003 et le 30 mai 2003. Enfin, le 30 janvier 2004, le CUSF/RMA a écrit au surintendant pour réclamer une décision sur la question du vérificateur. Durant cette période, le surintendant n'est pas resté oisif; par exemple, une demande a été présentée le 31 juillet 2002 à l'Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick pour obtenir de l'information au sujet des règles du code de déontologie des comptables agréés qui s'appliquent à l'évaluation de l'indépendance d'un vérificateur.

1.207 Durant cette période, il était courant pour le surintendant de prendre un temps excessif avant de rendre une décision. Le 21 mars 2003, le CUSF/RMA a informé le surintendant qu'il avait adopté une motion visant à placer la CPS sous surveillance immédiatement. Il a fallu 10 mois au surintendant pour rejeter la demande. De plus, le CUSF/RMA avait délivré 10 ordres à la CPS le 16 janvier 2003, et il a fallu au surintendant 11 mois pour rendre une décision sur ces ordres.

1.208 KPMG a tout de même relevé une situation où le surintendant avait agi dans des délais appropriés, comme il est discuté dans la section sur la gouvernance du présent rapport. Il s'agissait d'une plainte datée du 3 octobre 2003 au sujet d'irrégularités à l'assemblée générale annuelle de la CPS et, le 22 décembre, le surintendant avait jugé que les modifications apportées par la CPS à ses règlements administratifs n'étaient pas conformes à la loi.

1.209 D'après ce que nous comprenons, en 2002 et en 2003, comme le surintendant assumait le rôle à temps partiel, le ministère de la Justice avait ordonné que d'autres dossiers non reliés à la CPS aient préséance. Voilà qui souligne le fait que la capacité du surintendant d'agir ne dépend pas uniquement de la personne qui occupe le poste,

mais aussi du sous-ministre et du ministre desquels relève le surintendant.

1.210 Un autre point d'intervention possible aurait été la déclaration d'une importante perte par la CPS pour l'exercice terminé le 31 mai 2002, comme notre analyse dans la section sur les provisions pour pertes montre que cela aurait dû être le cas, ou si le vérificateur externe avait consigné une restriction dans son opinion du vérificateur pour l'exercice en question. Malheureusement, aucun de ces deux événements n'a eu lieu en raison des faiblesses de la vérification externe.

1.211 Malgré tout ce qui s'est passé à la CPS, la caisse a fini par être placée sous surveillance seulement à la demande du nouveau conseil de la CPS. Les membres de ce nouveau conseil d'administration qui ont voté pour prendre des mesures sont ceux qui ont eu le courage de reconnaître que la situation n'était pas correcte à la CPS et qu'elle devait changer. Le 31 mai 2004, Jacqueline Hébert, présidente du conseil de la CPS, a écrit au CUSF/RMA pour demander que la caisse soit placée sous surveillance. Nous croyons comprendre que Mme Hébert avait été informée des constatations du rapport de Marciel Lavallée et avait abordé le CUSF/RMA pour exprimer ses préoccupations au sujet des constatations contenues dans le rapport. Ce rapport a fait l'objet d'une discussion à une réunion tenue le 1^{er} juin 2004 entre le conseil de la CPS et le CUSF/RMA.

1.212 Il nous semble que le surintendant a tenté d'adopter une approche impartiale dans sa décision d'approuver ou non la mise sous surveillance de la CPS, ce qui donné lieu à une période prolongée avant que la décision soit rendue. À notre avis, le rôle du surintendant n'était pas, ou ne devrait pas être, celui d'un arbitre impartial. Le surintendant aurait dû prendre parti pour la protection des membres de la CPS et la protection de la garantie par la province des sommes déposées à la CPS. Une telle approche aurait fait que le surintendant aurait acquiescé à la demande de mise sous surveillance du CUSF/RMA, puis démêlé les détails par la suite. Une partie du problème a été que le surintendant n'avait pas de procédure ni de précédent à suivre pour déterminer la conduite appropriée à adopter.

1.213 La mesure de protection du système qui a fini pour donner des résultats est la durée limite du mandat des membres du conseil, dont le dépassement a été porté à l'attention du surintendant non pas au

moyen des inspections ni autre mesure réglementaire, mais à la suite d'une plainte écrite d'un membre de la CPS concernant les élections au conseil de 2003. Cette plainte a mené à la décision du surintendant du 22 décembre 2003 d'ordonner que des mesures immédiates soient prises pour corriger le fait que cinq membres du conseil avaient dépassé la limite permise de neuf années consécutives.

1.214 Au bout du compte, le gouvernement provincial a versé à la CPS environ 31 millions de dollars et a consenti à l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes limitée un prêt sans intérêt de près de 10 millions de dollars au moment du retour de la CPS à la FCPA. Les modalités de ce prêt sans intérêt font que le prêt équivaut à une subvention d'environ 6 millions de dollars. Le coût direct total des fonds de stabilisation pour les contribuables du Nouveau-Brunswick jusqu'à présent à la suite de l'intervention de la province auprès de la CPS est donc de quelque 37 millions de dollars. Lors de son entrevue avec les représentants de le CUSF/RMA, KPMG s'est dit d'avis que les pertes auraient pu être d'environ 20 millions de dollars de moins qu'elles ont finalement été si la demande de mise sous surveillance avait été accordée à la suite du rapport d'inspection de 2002. Nous sommes d'accord pour dire que cette estimation est raisonnable.

1.215 Nous sommes aussi d'avis que des mesures plus rigoureuses auraient dû être recommandées à la suite de rapports d'inspection antérieurs, ce qui aurait pu réduire ou même éviter les pertes qui ont finalement eu lieu – si on présume que le surintendant avait donné suite aux recommandations. KPMG a observé que la qualité des documents conservés par le CUSF/RMA s'était améliorée entre 1997 et 2002 et que, en 2000, il était évident que l'organisme était très sensibilisé à l'attitude de la CPS en ce qui concerne le non-respect de la loi et des règlements. Par ailleurs, le CUSF/RMA a réorienté le processus d'inspection pour l'axer sur la gestion des risques de l'entreprise, et la portée des inspections s'est accrue entre 1997 et 2002. Que ce soit dans les décisions du surintendant, les décisions de la cour ou les rapports indépendants tels que ceux produits par Marcil Lavallée, il semble la plupart des constatations du CUSF/RMA ont fini par être validées.

1.216 Au bout du compte, le gouvernement a échoué dans sa réglementation de la CPS. Il a échoué dès 1981 avec la décision de permettre à la CPS de passer à la Credit Union Central; il a échoué quand il n'a pas su interpréter correctement les symptômes de

problèmes graves que la CPS a connus à la fin des années 1990 et au début des années 2000; et il a échoué quand il a omis de prendre des mesures appropriées même lorsque l'organisme responsable des inspections s'est rendu compte de la gravité de la situation.

Recommandations

1.217 Le ministre des Finances a demandé notre opinion sur la manière de mieux éviter ce genre d'exposition à l'avenir. En 2008, le ministère de la Justice a apporté des modifications à la Loi sur les caisses populaires; de plus, dans de récents rapports du vérificateur général, nous avons formulé des recommandations au sujet des activités de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick et du bureau du surintendant. Les changements apportés ont mené à des améliorations qui contribueront à éviter que les événements qui ont eu lieu à la CPS se reproduisent.

1.218 Nous avons six recommandations. Il se peut que certaines d'entre elles soient déjà en œuvre à la suite de récentes modifications apportées aux mesures législatives ou aux organismes de réglementation, mais le ministère de la Justice et de la Consommation devrait revoir les points soulevés pour s'assurer que le régime actuel est suffisamment robuste pour détecter ou prévenir des événements tels que ceux qui ont eu lieu à la CPS.

1.219 Nous recommandons que le ministère de la Justice et de la Consommation s'assure que les exigences des articles 242 et 242.1 de la *Loi sur les caisses populaires* sont suffisantes pour veiller à ce qu'une caisse populaire ne puisse être transférée d'une fédération et d'un office de stabilisation établi auprès de cette fédération à l'autre fédération et à l'autre office de stabilisation établi auprès de cette dernière que si les circonstances sous-jacentes justifient un tel transfert.

1.220 Nous recommandons que le ministère de la Justice et de la Consommation s'assure que la *Loi sur les caisses populaires* confère au même organisme le pouvoir d'inspecter une caisse populaire et le pouvoir de placer une caisse populaire sous surveillance.

1.221 Nous recommandons que le ministère de la Justice et de la Consommation s'assure que l'article 246(3) de la *Loi sur les caisses populaires* est suffisant pour faire en sorte qu'une caisse populaire placée sous surveillance le soit effectivement pendant le processus d'appel.

1.222 Nous recommandons que le ministère de la Justice et de la Consommation s'assure que la *Loi sur les caisses populaires* confère au surintendant des caisses populaires des pouvoirs suffisants pour qu'il puisse faire en sorte que seuls les vérificateurs ayant les compétences, l'expérience et l'indépendance nécessaires soient nommés vérificateurs des caisses populaires.

1.223 Nous recommandons que le surintendant des caisses populaires soit indépendant du ministère de la Justice et doté des ressources nécessaires pour surveiller de façon adéquate le système des caisses populaires.

1.224 Nous recommandons que le Conseil exécutif s'assure que les mandats de tous les membres des organes directeurs des sociétés, conseils et commissions de la Couronne de la province soient d'une durée limitée. Dans le cas où des membres d'organes directeurs sont en poste depuis longtemps, un plan de transition devrait être préparé pour leur remplacement. La durée de la période de transition devrait être inversement proportionnelle à la durée du service du membre au conseil.

